

## **SØF-rapport nr. 02/14**

# **Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform**

**Jørn Rattsø**

SØF-prosjekt nr. 1350/1450: Utredning om kommunereform

Prosjektet er finansiert av Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Akademikerne

**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS  
TRONDHEIM, MAI 2014**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor ([www.kopinor.no](http://www.kopinor.no))  
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-8150-119-5 Trykt versjon  
ISBN 978-82-8150-120-1 Elektronisk versjon  
ISSN 1504-5226

## **Forord**

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Akademikerne. Oppdraget har tatt sikte på å formulere krav og forventninger til kommunereformen med utgangspunkt i utvikling av næringsliv og kompetanse. Oppdraget har vært fulgt opp av Per Øyvind Langeland og Rune Foshaug fra NHO og Nina Sverdrup Svendsen fra Akademikerne, og de har fungert som gode diskusjonspartnere. I arbeidet har jeg utnyttet kolleger ved Institutt for Samfunnsøkonomi ved NTNU og i fagmiljøet for øvrig, en spesiell takk til Lars-Erik Borge og Geir Vinsand. Ingen av de ovennevnte er medansvarlige for rapportens vurderinger og konklusjoner.

Trondheim, mai 2014

Jørn Rattsø



# Innhold

Sammendrag .....	i
1 Innledning .....	1
2 Optimal kommunestruktur .....	2
3 Bakteppe: Befolkningsutvikling og utdanningsnivå.....	4
3.1 Befolkningskonsentrasjon.....	4
3.2 Geografisk konsentrasjon av utdanningsnivå .....	10
3.3 Urbanisering som utfordring til kommunereform .....	12
4 Næringsliv, utdanning og kommuner .....	13
4.1 Forståelse av byveksten .....	13
4.2 Byveksten, næringslivet og kommunene .....	16
4.3 Kommunenes betydning for næringslivet.....	19
5 Kommunereform og kommunale oppgaver .....	22
5.1 Kriterier for kommunereform .....	22
5.2 Nye forutsetninger for kommunereform.....	26
5.3 Reformen i Danmark og Finland.....	30
6 Kommunemodeller .....	31
6.1 Gjennomføring av kommunereform .....	31
6.2 Oversikt over mulige modeller .....	34
6.3 Regionkommunemodell.....	36
6.4 Storbykommuner .....	37
6.5 Mellomnivået .....	39
7 Oppsummering.....	41

Referanser .....	42
Appendiks .....	46

## Sammendrag

Kommunereformen skal legge forutsetninger for økonomisk vekst, bedre tjenester og mer reelt lokaldemokrati. Urbanisering med konsentrasjon av de høyest utdannede i de største byene er et kjennetegn ved økonomisk vekst. Bedriftene kan øke sin produktivitet ved urbaniseringsgevinster og husholdningene kan velge i bredere jobbmarked og tjenestetilbud. I byområdene kan et samlet utbyggingsmønster og transportsystem legge til rette for næringsutvikling og kompetansekrevede kommunale tjenester fornyes og utvikles. Lokaldemokratiet er hemmet av oppsplittede byområder med manglende handlekraft til å påvirke byutviklingen.

Framtidig vekst i Norge vil være betinget av vellykket byvekst. Det er dynamikken mellom bedrifter og husholdninger som legger grunnlaget for vekst. Kommunene kan tilrettelegge forutsetninger for veksten – næringsutvikling i byene krever teknisk infrastruktur, transportsystemer, klargjøring av næringsareal og boligareal, og utbygging av sosial infrastruktur (utdanning, helsetilbud, kulturtilbud osv.). Diskusjonen om kommunereform må fange opp hvordan forvaltningen skal organiseres for å stimulere den produktivkraften som ligger i byvekst.

Rapporten beskriver urbaniseringsprosessen siden 1970 og viser hvordan det meste av befolkningsveksten er skjedd i 20 byregioner. Byveksten gir nye muligheter for å utvikle samfunnsplanlegging og tjenestetilbud som ikke utnyttes ved dagens kommunesystem. Det største potensialet for videre næringsutvikling og økonomisk vekst ligger her.

Rapporten diskuterer hvordan kommunereform kan bedre forutsetningene for de tre sentrale oppgaver kommunene har:

- Samfunnsutbygging: Samlet ansvar for utbyggingsmønster og transport i sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner
- Tjenestetilbud: Konsentrasjon om sterke fagmiljøer i kommuner som kan ta større oppgaver, spesielt samlet ansvar for utdanningsløpet fra barnehage

gjennom videregående skole, og ytterligere desentralisering i helse- og sosialpolitikk

- Lokaldemokrati og myndighetsutøvelse: Politisk og administrativ kapasitet i kommunene som har handlekraft til å prege lokal økonomisk utvikling og gi mer reelt lokaldemokrati, herunder økonomisk selvstendige kommuner i større grad basert på egne skatteinntekter og mindre overføringsavhengige

Dagens kommuneinndeling innebærer at spesielt byområder og generelt sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder er oppsplittet på mange kommuner. Fragmentert kommunestruktur svekker grunnlag for samlet planlegging og utbyggingsmønster i byområdene. Inndelingen i flerkommunale byområder bør avvikles og de bykommuner som etableres bør ha fullt ansvar for planlegging og regulering for å forme rasjonelle utbyggingsmønstre.

Storbyene er i dag i tillegg begrenset av et kommunalt styringssystem med sterk nasjonal regulering for å fremme likhet i tjenestetilbud med kommuner som har helt andre forutsetninger, sentralisert finansieringssystem med omfattende overføringssystem og lav skattefinansiering, og desentralisering av kommunale oppgaver fastsatt etter hva som kan drives i små distriktskommuner. Storbykommuner kan gi grunnlag for ny forvaltningsløsning for de store byområdene.

Det økonomisk sett viktigste elementet i en kommunereform er å sikre organisering av storbykommuner som kan ivareta de tre forbedrede forutsetninger ovenfor. En start kan være kommunesammenslåinger for byregionene Stavanger, Bergen og Trondheim og la disse få Oslo-status, dvs. ansvar for oppgavene til kommunen og fylkeskommunen. En bredere byreform kan ta med flere storbykommuner, og de 20 største byregionene vil sikre en minstepørrelse på 70-80.000 innbyggere. En større byreform kan etablere storbyforvaltning med utvidede oppgaver og større handlingsrom enn det som ligger i Oslo-løsningen.

Storbykommuner vil etterlate spørsmål om hva man vil gjøre med distriktskommunene og fylkeskommunen. Den regionkommunemodell det legges opp til fra Ekspertutvalget tar sikte på et befolkningsgrunnlag på 15-20.000 innbyggere. Slike distriktskommuner vil bedre kunne håndtere utfordringer med kompetanse og eldre



befolkning. Men det virker urealistisk at man skal kunne etablere regionkommuner utover landet med samme oppgaver og handlefrihet som utnytter storbyenes potensiale fullt ut. Generalistkommuneprinsippet er allerede brutt for Oslo og flere storbyer bør få bryte det. Uansett er det vanskelig å se for seg videreføring av fylkeskommunen etter en kommunereform som etablerer regionkommuner og/eller storbykommuner. Det må etableres et nytt og enklere mellomnivå som primært sikrer tjenestetilbudet i utkanten.

Rapporten har lagt til grunn næringslivets krav til en kommunereform. Bedriftene vil primært være opptatt av hvordan teknisk og sosial infrastruktur fungerer i kommunen. Kommunene er mest direkte involvert med næringslivet i bygge- og reguleringsaker, kommunalt innkjøp og konkurranseutsetting. Indirekte vil også en organisering som sikrer ressurseffektivitet, rettssikkerhet og god kvalitet i det kommunale tilbud være viktig.

Størrelsen på det lokale marked vil avgjøre hvordan kommunen kan utøve rollen som profesjonelle innkjøpere og slik utnytte innkjøp og konkurranseutsetting. Kommunene er også lokale utviklingsaktører og legger selv hovedvekt på kommunale veier og infrastruktur og behandling av byggesøknader og reguleringsplaner (spørreundersøkelse). Som utviklingsaktør bygger kommunene nettverk til det næringspolitiske virkemiddelapparatet og det nasjonale politiske system. Gjennomslagskraft er til fordel for det lokale næringsliv. Samlet sett for næringslivet vil det være viktigst at kommunereformen utnytter og tilrettelegger byveksten. Utover landet kan større kommuner gi bedre forutsetninger for bruk av kompetanse og fagmiljøer i alle oppgaver, også kommunale innkjøp og konkurranseutsetting. Siden kommunene og næringslivet konkurrerer om høyutdannet arbeidskraft, vil mer effektiv utnyttelse av kompetanse kunne frigjøre ressurser til næringslivet.



## 1. Innledning

Endringene i landets økonomiske geografi skaper nye forutsetninger for organiseringen av offentlig forvaltning. Økonomisk vekst er assosiert med urbanisering og gevinstene ved spesialisering og kunnskapsutvikling i byområdene er viktige drivere i veksten. Kommunereform diskuteres her ut fra hvilken rolle kommunene kan spille i den økonomiske utviklingen, herunder utvikling av næringsliv og kompetanse. Kommuner som samler bo- og arbeidsmarked i de store byregionene kan legge til rette for utbyggingsmønster og transportsystem som fremmer gevinster ved urbanisering. Store og samlende bykommuner vil kunne bygge opp kompetanse og kapasitet til å utvikle kommunale tjenester, viktigst antagelig i organiseringen av skoleeierskap og skoleledelse, men også av betydning for barnehager, helsetjenester, omsorg og kulturtilbud. Kommuner med handlingsrom og makt til å påvirke den lokale økonomiske utvikling vil kunne ta på seg nye oppgaver og gjøre lokaldemokratiet mer meningsfylt. De kan gjøres mer økonomisk selvstendige og mindre overføringsavhengige.

Teorigrunnlaget for valg av kommunestruktur diskuteres kort i avsnitt 2 på grunnlag av de tre hovedoppgaver kommunene har – samfunnsutbygging, tjenestetilbud og lokaldemokrati/myndighetsutøvelse. Urbanisering diskuteres som utfordring til kommunereform i avsnitt 3. Her dokumenteres endringene i den økonomiske geografi - konsentrasjon av befolkning og utdanningsnivå over tid etter arbeidsmarkedsregioner. Avsnitt 4 går inn i kommunenes rolle i urbaniseringen og utviklingen av næringsliv og kompetanse. Urbaniseringen er ikke drevet fram av kommunene, men kommunene kan påvirke utbyggingsmønster og næringsutvikling. Kriterier og forutsetninger for kommunereform diskuteres i avsnitt 5. Forutsetninger for løsning av de tre hovedoppgaver trekkes fram - hvordan en reform kan legge grunnlag for bedre utbyggingsmønster og transport, videre desentralisering av oppgaver, og mer meningsfylt lokaldemokrati med mer økonomisk selvstendige kommuner. Avsnitt 6 behandler organisering av reformprosessen, oversikt over mulige modeller, og to hovedmodeller – regionkommunemodellen og egen organisering for storbykommuner. Det vanskelige politiske valget står mellom storbykommuner som kan

lede urbaniseringen og veksten videre og en regionkommunemodell som ivaretar et helhetlig kommunesystem og likestiller by- og distriktskommuner.

## 2. Optimal kommunestruktur

Teorien om fiskal føderalisme, stat-kommune-relasjonen i denne kontekst, diskuterer avveiningen mellom stordriftsfordeler og tilpasning til lokale preferanser i forsyningen av lokalt kollektivt tjenestetilbud. I teorien antas at innbyggerne i hver kommune har felles preferanser og er forskjellig fra andre kommuner. Befolkningen har slått seg ned der fordi de har noe felles og følgelig varierer preferansene mellom kommunene. Dette er hovedargumentet for små kommuner – små nok til å fange opp variasjonen i preferanser og dermed gi befolkningen de tjenestetilbud de vil ha. Organisering av tilbud i kommunene gir på denne måten en desentraliseringsgevinst i forhold til et felles statlig tilbud i hele landet – gitt at det også foreligger reelle muligheter til å prioritere lokalt. Gevinsten ved å ha mange små må vurderes opp mot kostnadene – det kan bli dyrt med mange små hvis det er smådriftsulemper (stordriftsfordeler). Vi har optimal kommunestruktur når de to hensynene er balansert (slik at vi ikke kan gjøre noen samfunnsøkonomisk gevinst ved å endre kommunestrukturen).

Det er noe som skurrer når vi skal anvende denne grunnmodellen på norske kommuner. For de velferdstjenester som kommunene driver blir det ikke sett på som noen stor fordel at tjenestetilbudet varierer mellom kommunene. Snarere tvert imot. Barna skal ha like godt barnehage- og skoletilbud hvor enn de bor, og de eldre skal ha tilsvarende godt og likt helse- og omsorgstilbud. Hensynet til kvaliteten på velferdstjenestene trekker i retning av kommuner som er store nok til å rekruttere og utnytte den kompetanse som kreves i velferdstjenestene. Man kan argumentere for at desentraliseringsgevinsten i det norske systemet er muligheten til å prioritere tjenestene etter lokale ønsker, for eksempel satsing på barn og unge versus eldre. Men også slike prioriteringsforskjeller oppleves som problematisk, og nasjonale reguleringer søker å motvirke forskjellene ved rett til barnehageplass og rett til omsorg for eldre. Det som gjenstår av desentraliseringsgevinst er viktig nok – ordning av lokal infrastruktur og utbyggingsmønster slik at kommunen 'ser ut' som lokal-

befolkningen vil. Lokal planlegging og regulering av areal er kjernen av lokal-demokratiet i denne forståelsen.

Kommunene sikrer samfunnsøkonomisk effektivitet på to måter etter teorimodellen. Den viktigste mekanismen er at husholdninger og bedrifter flytter avhengig av hva kommunene kan tilby. Attraktive kommuner, med gode tjenestetilbud og lave skatter, samt et variert arbeids- og næringsliv, tiltrekker seg husholdninger og bedrifter som vil ha glede av tilbudene. Motsatt straffes dårlig drevne kommuner ved at husholdninger og bedrifter flytter ut. Konkurransen om husholdninger og bedrifter motiverer kommunene til gode tilbud og god drift. Den andre mekanismen er det politiske systemet – lokalbefolkningen velger kommunestyrerepresentanter som skal konstituere en politisk ledelse av kommunen (ordfører, formannskap), og en god politisk ledelse blir gjenvalgt.

Her har vi introdusert de tre elementene som har vært dominerende også i norsk debatt om kommunestrukturen:

- Hvordan påvirkes samfunnsutbyggingen, vekst i folketall og næringsliv?
- Hva kreves for å kunne gi et godt tjenestetilbud?
- Hva må til for et velfungerende lokaldemokrati?

Svarene på disse spørsmål avhenger av hvilke forutsetninger man legger til grunn om andre elementer i systemet – og kan lede til forskjellige kommunemodeller. Den kontinentale modellen med mange kommuner (mer enn 36.000 i Frankrike) satser på kommuner som har en ombudsrolle i forhold til befolkningen, de hjelper enkelt-individer overfor det øvrige offentlige system, og de har innflytelse på lokal areal-utnyttelse i forbindelse med utbygging av infrastruktur, boliger og næringsliv. Vi kan kalle det lokaldemokrati i smått, fordi større oppgaver drives av regionale folkevalgte og statlige institusjoner. Den anglo-saksiske modellen har lagt større vekt på reelt lokalt selvstyre, men med mer begrensede oppgaver. Det er mest tydelig i skole-distriktene i USA, folkevalgte 'skolekommuner' finansiert med eiendomsskatt (og overføringer) som har én hovedoppgave, skolen. Den nordiske modellen er spesiell ved at velferdstjenestene i hovedsak drives av det offentlige og er desentralisert til kommunene. Desentraliseringen er i stor grad begrunnet med administrativ delegering – man tror at kommunal skoleadministrasjon bedre kan organisere skolen enn et

statlig direktorat. Tilsvarende argument for delegering gjelder for andre tjenester. Kommunene har derved betydelig større oppgaver og disponerer mer penger her, og kan ha større innflytelse på samfunnsutvikling og mer meningsfylt lokaldemokrati.

Diskusjonen om norsk kommunestruktur har i hovedsak handlet om hvordan de store oppgaver kan drives godt – både tjenestetilbud, samfunnsutbygging og lokaldemokrati. Ekspertgruppen (2014) har fulgt denne oppskrift og gir bred gjennomgang av de mange evalueringer som er gjort. Sluttvurderingen handler naturlig nok om hva slags befolkningsgrunnlag som kreves for å drive oppgavene.

I denne rapporten settes søkelyset på dynamikken som påvirker kommunestrukturen, geografisk konsentrasjon av folk og bedrifter, og hvordan betingelsene for den økonomiske utvikling derved påvirkes. Det er en svakhet ved teorigrunlaget om stat-kommune-relasjonen at det er statisk. De oppgavene som skal gjøres tas som gitt (lokale kollektive goder) og valg av kommunestruktur handler bare om å vurdere kostnader opp mot nytte ved å drive disse oppgavene. Med et dynamisk perspektiv får vi med betydningen av en kommunestruktur for å utvikle kompetanse og organisering av tjenestetilbudet, som gir grunnlag for ytterligere desentralisering av oppgaver. Og det reiser spørsmål om å forbedre forutsetningene for lokalt selvstyre ved større økonomisk selvstendighet og dermed gi et lokaldemokrati med større makt.

### **3. Bakteppe: Befolkningsutvikling og utdanningsnivå**

#### **3.1 Befolkningskonsentrasjon**

Sterk befolkningskonsentrasjon de siste 40-50 år har vært en viktig del av landets vekstprosess og har hatt store konsekvenser for hvordan utviklingen har vært på kommunenivå. Forskjellene mellom store og sentrale kommuner og små og perifere kommuner har økt på mange måter. Først og fremst legger vi vekt på at befolkningsutviklingen har vært forskjellig – befolkningsveksten har vært sterkt konsentrert om de større byene, og i store deler av landet har det vært tilbakegang og stagnasjon.

Folketallet i landet har økt med ca. 1,2 millioner fra 1970 til 2014, fra 3,9 til 5,1 millioner. En studie av hvordan denne befolkningsveksten har fordelt seg geografisk viser de nye ubalanser som har vokst fram i lokalforvaltningen. Det første vi kan slå fast er at kommunekartet ikke gir en hensiktsmessig framstilling av befolkningsutviklingen. Alle store byregioner slik de forstås ut fra økonomisk geografi er oppsplittet på mange kommuner, typisk med en sentral bykommune og mange omlands- og forstadskommuner. Befolkningsutviklingen forstås bedre i forhold til felles bo- og arbeidsmarkedsregioner. Byregionen kan vokse sterkt selv om den sentrale bykommunen ikke vokser mye – når befolkningsveksten primært fordeles på omlands- og forstadskommunene. En analyse av utviklingen i de enkelte kommuner som er en del av byområdet gir ikke riktig forståelse av den økonomiske utvikling som ligger bak.

I denne rapporten vil vi bruke bo- og arbeidsmarkedsregioner definert av SSBs klassifisering (SSB, 2002) og som internasjonalt benevnes som NUTS4-nivå (Nomenclature of Territorial Units for Classification). SSB definerer arbeidsmarkedsregioner basert på kommuner som inngår i et felles arbeidsmarked (pendlingsomland) og ender opp med 89 regioner for landet samlet. Denne klassifiseringen ligger til grunn for mye av debatten om kommunestruktur, og forklarer at mange foreslår kommunereform som ender opp med om lag 100 kommuner. Det er viktig å ha med seg at SSBs klassifisering forutsetter at de nye regionene følger fylkesgrensene. Hvis denne forutsetningen tas bort, og den har særlig konsekvenser for området rundt Oslo, gir klassifiseringen 46 regioner (Bhuller, 2009). Det viktigste vi kan lære av forskjellen mellom de to klassifiseringer er at kommuneløsning rundt hovedstaden er problematisk på grunn av stor sammenhengende bebyggelse og arbeidsmarked på tvers av fylkesgrenser.

Bestemmelsen av bo- og arbeidsmarkedsregioner avhenger av de kriterier man bruker for pendlingsomfang, reisetid til senter og senterstørrelse. Gundersen og Juvkam (2013) identifiserer 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner i landet. Den viktigste forskjell i kriterier gjelder reisetid, som er avgjørende faktor for å bestemme hvordan arbeidsmarkedet fungerer i en region. Størrelsen på pendlingsomland vil påvirkes av arbeidssituasjonen til de berørte, for eksempel vil ansatte i deltidsstillinger ha større

ulempe ved lang pendling enn heltidsstillinger. I endelig utforming av en ny kommuneinndeling må dette vurderes ut fra lokale forhold.

NHO (2013a) bruker i sitt NæringsNM 83 såkalte 'politiske regioner' etter en klassifisering utviklet ved Telemarksforskning. Regionene avspeiler interkommunale regionråd og selskaper, og inndelingen avspeiler i stor grad regioner som lenge har vært brukt i fylkesplanleggingen. Inndelingen er sterkt overlappende med SSBs klassifisering av 89 regioner som brukes her. Engebretsen og Gjerdåker (2012) viser dynamikken i regionbegrepet som følge av bedre transporttilbud som gir økt pendlingsomland og mer regional integrasjon. Brandtzæg og Aastvedt (2013) forfølger dynamikken som er et resultat av befolkningsutviklingen, og viser hvordan SSBs befolkningsframskrivninger tilsier stadig større ubalanser i befolkningsgrunnlaget.

Befolkningsutviklingen i de 10 største arbeidsmarkedsregionene, vi kaller dem byregioner, er vist i tabell 1. De 10 byregionene har ca. halvparten av befolkningen i 2014, 2,5 millioner innbyggere av landets 5,1 millioner. Disse 10 har 2/3 av befolkningsveksten 1970-2014 og enda større del av befolkningsveksten de senere år (2000-2014). Som man ser har ca. 1/3 av befolkningsøkningen siden 1970 skjedd i 'Stor-Oslo' (Oslo, Lillestrøm, Follo, Asker/Bærum, Drammen; 434.000). Videre har ca. 1/4 av befolkningsøkningen skjedd i Bergen, Stavanger/Sandnes, Trondheim (329.000).

Vi har sett på tallene for øvrige store byregioner og finner at ca. 85 % av befolkningsveksten har skjedd i ca. 20 byregioner (se Appendiks tabell 1). Resten av landet har stort sett hatt stagnasjon, men det har vært god vekst i enkelte mindre regioner som har kunnet utnytte vekst i lakseoppdrett eller oljetilknyttet virksomhet. Siden størrelsen på disse regionene er små monner de ikke i den nasjonale befolkningsveksten. Befolkningsutviklingen i de 20 minste regionene er vist i Appendiks tabell 2.



**Tabell 1: Befolkningsutvikling i de 10 største byregionene, alle tall i 1000**

Region	Folketall 2014	Endring folketall	
		1970-2014	2000-2014
Oslo	634	147	127
Bergen	418	125	70
Stavanger/Sandnes	274	128	55
Trondheim	243	76	41
Lillestrøm	206	92	41
Drammen	180	57	28
Asker/Bærum	177	72	26
Fredrikstad/Sarpsborg	144	30	18
Follo	124	66	22
Tønsberg/Horten	121	35	16
10 byregioner	2 520	829	445
Norge	5 109	1 243	631

Kilde: SSB, Statistikkbanken

Vi har også sett på potensielt store byer som har vært offentlig diskutert, spesielt 'Vestfoldbyen' som sammenslåing av arbeidsmarkedsregionene Tønsberg/Horten og Sandefjord/Larvik, 'Mjøsbyen' som sammenslåing av arbeidsmarkedsregionene Hamar, Lillehammer og Gjøvik, og en mulig storby som kombinerer arbeidsmarkedsområdene Molde, Kristiansund og Ålesund. Disse mulige byregionene blir store i nasjonal sammenheng, Vestfoldbyen femte størst i landet med over 200.000 innbyggere, Mjøsbyen sjetten størst med omlag 195.000 innbyggere, og de tre byene på Nord-Vestlandet nr. åtte med 185.000. Særlig de to siste blir spredt i utstrekning.

Befolkningsutviklingen i disse potensielle storbyområdene illustrerer erfaringene med urbanisering generelt. Urbaniseringsgevinstene ligger i de økonomiske fordeler befolkningstetthet og geografisk konsentrasjon av næringsliv kan gi. Byregioner med flere sentra får ikke fullt ut utnyttet urbaniseringsgevinstene. Ulempene ved begrenset urbanisering framkommer i våre data. Mjøsbyene og byene på Nord-Vestlandet har samlet sett langt lavere befolkningsvekst (ca. 20.000 1970-2014) enn det størrelsen på regionene tilsier. Som det framgår av tabell 1 har byregioner av tilsvarende størrelse hatt mye større befolkningsvekst i samme periode, som Lillestrøm med 92.000

innbyggere og Drammen med 57.000 innbyggere. Stor byvekst handler ikke bare om størrelse, men også om befolkningstetthet.

Befolkningskonsentrasjonen i storbyene motsvares av mange små arbeidsmarkedsregioner med svak befolkningsutvikling. Selv om man slår sammen kommuner som utgjør felles arbeidsmarkedsregioner i distriktene vil de fortsatt være små og befolkningen stagnerer. Befolkningsutviklingen i de 10 arbeidsmarkedsregionene med lavest folketall er vist i tabell 2 (her er vist absolutt folketall). Alle har 10.000 innbyggere eller mindre. Disse regionene har begrenset økonomisk bærekraft, liten bredde i arbeidsmarkedet, og liten størrelse på det lokale senter. Periferiutfordringen i kommunestrukturen forsvinner ikke selv om man satser på arbeidsmarkedsregioner.

**Tabell 2: De 10 minste arbeidsmarkedsregionene, befolkningsutvikling**

Region	Folketall 2014	Endring folketall	
		1970-2014	2000-2014
Rørвик	9 941	-961	7
Surnadal	9 581	-1 191	-617
Risør	9 388	673	-121
Oppdal	9 370	827	382
Frøya/Hitra	9 069	-1 561	916
Høyanger	8 619	-2 645	-1 019
Setesdal	8 281	1 154	149
Røros	7 607	-415	-177
Rjukan	5 957	-2 577	-603
Grong	5 254	-1 770	-460

Kilde: SSB, Statistikkbanken

I regionalpolitikken har det vært diskutert å satse på 'regionale vekstmotorer'. Vi har søkt å identifisere slike vekstregioner utenfor de 20 største byregionene ved å sette opp som kriterier at de skal ha minst 30 % befolkningsvekst 1970-2014 og 10 % befolkningsvekst 2000-2014. Resultatet er 10 arbeidsmarkedsregioner som vist i tabell 3, folketall og endring i folketall er målt i 1000 innbyggere. Befolkningsveksten i noen av disse regionene kan knyttes til spesielle forhold: Ullensaker/Eidsvoll har nytt godt av ekspansjonen rundt Gardermoen, veksten i Jæren er relatert til Stavanger-

området, og Stjørdalshalsen dekker Værnes flyplass og pendlingsomland til Trondheim. Flere av regionene er innenfor langpendling til Oslo, som Moss, Askim/-Mysen, Sande/Selvik og Holmestrand. Det er da Kongsberg, Alta og Lillesand som står fram som selvstendige 'vekstmotorer' og vi snakker om en samlet befolkningsvekst på ca. 20.000 etter 1970. Det er vår forståelse av data at regionale vekstsentra ikke er en viktig faktor i befolkningsutviklingen i et nasjonalt perspektiv.

**Tabell 3: Vekstregioner, befolkningsutvikling, alle tall i 1000**

Region	Folketall 2014	Endring folketall	
		1970-2014	2000-2014
Ullensaker/Eidsvoll	70	33	20
Moss	58	18	8
Jæren	54	28	13
Askim/Mysen	51	15	7
Kongsberg	33	8	4
Stjørdalshalsen	25	9	4
Alta	25	7	2
Sande/Svelvik	16	6	2
Lillesand	15	7	2
Holmestrand	14	4	1

Kilde: SSB, Statistikkbanken

Kriterier for vekstregion: Minst 30 % befolkningsvekst 1970-2014 og minst 10 % befolkningsvekst 2000-2014.

Det er bekymringsfullt at mange mellomstore byregioner har utfordringer med befolkningsutviklingen. I tabell 4 viser vi 15 arbeidsmarkedsregioner som er valgt ut fra kriteriene at de skal ha 'størst mulig' folketall og samtidig befolkningsstagnasjon i perioden 1970-2014 (økning i folketall mindre enn 2000). Som man ser er det særlig den sør-østlige landsdelen utenfor 'Stor-Oslo' og mellomstore regioner i Midt-Norge og Nord-Norge som velges ut. Budskapet er at ganske store og bymessige arbeidsmarkedsregioner har stagnasjon i befolkningsutviklingen. Sammenslåing av kommuner i arbeidsmarkedsregioner vil i slike områder måtte streve med underliggende stagnasjon.

**Tabell 4: Stagnerende byregioner, befolkningsutvikling, alle tall i 1000**

Region	Folketall 2014	Endring folketall	
		1970-2014	2000-2014
Kongsvinger	50	1	0
Elverum	39	2	1
Steinkjer	38	0	1
Kristiansund	36	2	2
Mo i Rana	32	-1	1
Harstad	32	2	0
Vesterålen	30	-4	-1
Nordfjord	29	1	0
Narvik	28	-5	-1
Sogndal/Årdal	27	0	0
Hammerfest	25	-5	-1
Notodden/Bø	24	1	1
Lofoten	24	-3	0
Orkanger	23	1	1
Namsos	20	1	0

Kilde: SSB, Statistikkbanken

### 3.2 Geografisk konsentrasjon av utdanningsnivå

Befolkningen konsentreres i byregioner, og utdanningsnivået er enda mer konsentrert. Utdanningsnivået er beskrevet med antall og andel som har høyere utdanning i 2012, og høyere utdanning skiller mellom kort (inntil 4 år) og lang (mer enn 4 år). Utdanningsnivået for de 10 største byregionene er beskrevet i tabell 5. Som det framgår har disse 10 byregionene over halvparten av alle med kortere høyere utdanning (475.000 av 866.000) og mer enn 2/3 av alle med lengre høyere utdanning (212.000 av 304.000).

Spesielt i de største byregionene er utdanningsnivået langt over resten, og i Asker/Bærum har 46 % av voksne høyere utdanning, Oslo 44 %, Trondheim 34 % og

Stavanger/Sandnes 33 %. Asker/Bærum og Oslo skiller seg ut med at 16 % av voksne har lang høyere utdanning. Uveid gjennomsnitt mellom arbeidsmarkedsregionene er at 24 % av voksne har høyere utdanning, hvorav 5 % lang høyere utdanning. I de 10 byregionene har 32 % av de voksne høyere utdanning, hvorav 9 % lang høyere utdanning.

**Tabell 5: Utdanningsnivå 2012 i de 10 største byregionene**

Region	Kort	Lang	Kort	Lang
	høyere utd	høyere utd	høyere utd	høyere utd
	(1000 innb)	(1000 innb)	(%)	(%)
Oslo	141	81	28	16
Bergen	74	29	23	9
Stavanger/Sandnes	48	21	23	10
Trondheim	45	21	23	11
Lillestrøm	31	9	19	6
Drammen	29	8	20	6
Asker/Bærum	41	22	30	16
Fredrikstad/Sarpsborg	21	5	19	4
Follo	24	10	25	10
Tønsberg/Horten	22	6	23	6
10 byregioner	475	212	23	9
Norge (uveid)	866	304	19	5

Kilde: SSB, Statistikkbanken

Høyere utdanning er definert som minst ett år på universitet/høyskole, der kort høyere utdanning er til og med 4 år og lang høyere utdanning mer enn 4 år. Utdanningsnivået er målt i absolutte tall (i 1000 innbyggere) eller relativt til total voksen befolkning (over 16 år).

Andel med høyere utdanning samlet for de 10 byregionene og samlet for Norge er gitt som uvektet snitt.

Utdanningsnivået er løftet i hele landet, men er lavt i mange små regioner. Periferiutfordringen er ikke bare folketall/skala, men også utdanningsnivå/kompetanse. Som vist i tabell 6 har de 10 minste arbeidsmarkedsregionene lavt utdanningsnivå og særlig for lang høyere utdanning. Siden disse regionene er små i størrelse er det også få innbyggere med høyere utdanning her. I de 10 er der drøyt 2.000 som har langt høyere utdanning.

**Tabell 6: Utdanningsnivå 2012 i de 10 minste regionene**

Region	Kort	Lang	Kort	Lang
	høyere utd	høyere utd	høyere utd	høyere utd
	(ant innb)	(ant innb)	(%)	(%)
Rørvik	1105	182	14	2
Surnadal	1213	218	15	3
Risør	1351	238	18	3
Oppdal	1224	247	16	3
Frøya/Hitra	960	201	13	3
Høyanger	1222	218	17	3
Setesdal	1139	217	17	3
Røros	1161	236	18	4
Rjukan	769	134	16	3
Grong	715	95	17	2

Kilde: SSB, Statistikkbanken

Høyere utdanning er definert som minst ett år på universitet/høyskole, der kort høyere utdanning er til og med 4 år og lang høyere utdanning mer enn 4 år. Utdanningsnivået er målt i absolutte tall eller relativt til total voksen befolkning (over 16 år).

### 3.3 Urbanisering som utfordring til kommunereform

Vi har vist at befolkningsvekst og utdanningsnivå er sterkt konsentrert til våre største byer. De 10 største byregionene (basert på arbeidsmarkedsregioner) fanger opp 2/3 av befolkningsveksten de siste 40 år og enda mer av veksten siden 2000. De 20 største byregionene fanger opp om lag 85 % av befolkningsveksten i disse periodene (litt avhengig av hvordan byregionene defineres). Utdanningsnivået har vokst sterkt og de med høyere utdanning er enda mer konsentrert enn befolkningen for øvrig. I de største byregionene har 30-40 % av voksen befolkning høyere utdanning, mens arbeidsmarkedsregioner utover landet har om lag 20 %. Det er enda større forskjeller i andelen med lang høyere utdanning (over 4 år), hvor regioner på topp har andel på 16 %, mens bunn har 2 % av voksen befolkning.

Urbaniseringsprosessen vil fortsette og byene vil i framtida ha en stadig økende andel av befolkningen. De næringer som historisk har bidratt til spredt bosetting (jordbruk

og industri) er i tilbakegang, og framtidig sysselsettingsvekst ventes å bli konsentrert til privat og offentlig tjenesteyting. Det gjelder varehandel og tjenester for øvrig for store grupper med lavere utdanning, og kompetansekrevende næringer i privat (finans, IKT, forretningsmessig tjenesteyting) og offentlig (undervisning, helse) sektor. Tjenesteytingen vokser med lokale markeder og byveksten får derved sin egen dynamikk. Det økende utdanningsnivået har de senere ti-årene hatt en utjevne effekt fordi utdanningsnivået først økte i byene og deretter ble spredt utover i landet. Det ventes at videre økt utdanningsnivå vil skape større forskjell mellom byene og resten av landet. Konsentrasjonen av ungdom og høyutdannede til byen etterlater seg økt forgubbing i distriktene. Presset på kommunestrukturen blir ikke mindre over tid.

Veksten i byregionene har skjedd i områder med sterkt fragmentert kommuneinndeling, som har hindret planlegging og regulering av et samlet utbyggingsmønster for storbyene. Samtidig har det vært mange parallelle kommunale administrasjoner og tjenestesektorer som gir stor dublering av tjenesteledelse og dårlig utnyttelse av fagkompetanse. En kommunereform for vekst må særlig gi en rasjonell forvaltning og oppgaveansvar for byregionene.

Befolkningsveksten i byene og stagnasjonen utover i distriktene skaper store forskjeller i de utfordringer storbyområdene og utkantstrøkene står overfor. Det reiser spørsmål om en differensiering av oppgaver og styringsformer overfor de to typer kommuner.

## **4. Næringsliv, utdanning og kommuner**

### **4.1 Forståelse av byveksten**

Den geografiske konsentrasjon av befolkning og utdanningsnivå avspeiler underliggende næringsutvikling. Urbaniseringsprosesser kan forstås på to måter: Bedrifter søker lokalisering i byområder og husholdninger flytter etter arbeidsplasser eller husholdninger søker til byområders attraktive tilbud og bedriftene flytter etter arbeidskraften. Prosessen kan arte seg forskjellig for ulike deler av næringslivet –

tradisjonell industri har lokalisert seg avhengig av lokale ressurser og deretter rekruttert arbeidskraft, mens servicenæringer i større grad følger markedet og lokaliserer seg der husholdningene er.

Urbaniseringslitteraturen legger vekt på dynamikken i slik byvekst, det er samspill mellom bedriftene i byområdet som driver fram videre vekst i byregionen. Disse urbaniseringseffektene (agglomerasjonseffektene) klassifiseres vanligvis etter tre hovedtyper av samspill. For det første gir samling i et byområde muligheten til spesialisering og dermed tilgang til spesialiserte underleverandører. Det gir rom for stort antall små og mellomstore bedrifter som fleksibelt kan levere spesialiserte tjenester. For det andre gir byområdet større bredde i arbeidsmarkedet og dermed bedre grunnlag for å koble jobb-krav med tilgang til kompetanse – arbeidskraften blir bedre utnyttet og bedriftene får riktigere arbeidskraft. For det tredje gir byområdet bedre grunnlag for kunnskapsspredning og innovasjon.

En omfattende litteratur dokumenterer betydningen av urbaniseringsgevinster. Det empiriske utgangspunktet er veldokumentert forskjell i inntekts- og lønnsnivå mellom utkant, mindre regionale sentra, småbyer og store byer. Combes et al. (2011) oppsummerer resultatene fra litteraturen og viser hvordan konsentrert næringsliv og høyt utdanningsnivå forklarer byenes fortrinn. De la Roca og Puga (2012) og D'Costa og Overman (2013) gir en ny utvidelse av litteraturen og viser gevinst av arbeids-erfaring i by. Carlsen et al. (2014) har brukt et omfattende datamateriale i Norge (observasjon av ca. 650.000 heltidsansatte i privat sektor per år over 10 år) og viser at lønnsforskjellene etter grad av urbanisering er betydelige. Det regionale mønsteret er analysert nærmere av Rattsø og Stokke (2014a). Storbyene har langt høyere lønnsnivå i privat sektor enn resten av landet. Forståelsen er at bedrifter ønsker å lokalisere seg i storbyene selv om lønnsnivået er mye høyere fordi deres produktivitet er høyere gjennom samspillseffekter.

Konsentrasjonen av høytutdannede i storby er vist for Norge av Rattsø og Stokke (2014b) og i avsnitt 3.2. Det er et fenomen over hele verden og har gitt grunnlag for litteraturen om 'smart cities' og 'skilled cities' (se Bacaloud et al. 2009, Shapiro 2006, og Winters 2011). Forklaringen er igjen todelt – høytutdannede søker storbyens tilbud og kompetansekrevede bedrifter må følge etter. Slike bedrifter finner fordeler



ved byenes spesialisering og brede arbeidsmarked og høyutdannede søker dit for å gjøre yrkeskarriere. Dette er den viktigste vekstfaktoren i storbyer, de har høyere utdanningsnivå og produktiviteten av de høyutdannede er større. Betydningen av sammenhengen mellom utdanningsnivå og regional utvikling er godt dokumentert (Glaeser et al. 2010, Glaeser et al. 2012). En fersk norsk utredning om kompetansearbeidsplasser (NOU 2011:3) argumenterer for utdanningsnivået som viktig vekstfaktor.

Urbaniseringsprosessen reflekterer mange sammenhengende faktorer som påvirker regional utvikling. NæringsNM 2013 presentert av NHO (2013a) er basert på fire typer indikatorer for næringsutvikling – nyetableringer, lønnsomhet, foretaksvekst og relativ betydning av privat næringsliv. Befolkningsvariable og utdanningsnivå har ingen betydning for klassifiseringen, men rangeringen avspeiler likevel sterkt byvekst. Blant de '10 beste' inngår regionene som omfatter Stavanger, Trondheim, Ålesund, Bergen, Drammen og Oslo. Mindre regioner som hevder seg i toppen viser først og fremst til gode resultater for lønnsomhet. Det er flere distriktsregioner som kan vise til god næringsvekst, men de har liten betydning for det store bildet av befolkningsutviklingen.

Internasjonale analyser viser sterk sammenheng mellom utdanningsnivå, inntektsnivå og befolkningsvekst på regionalt nivå. Den mest dataintensive analysen av regional vekst internasjonalt er OECD (2009). De studerer 335 'store' regioner (landsdeler) og 1.679 'små' regioner i OECD-landene i perioden 1995-2005. Analysen finner at regional vekst først og fremst skjer i byene og er assosiert med grad av urbanisering, utdanningsnivå (human kapital), innsats i FoU og innovasjon, og kort avstand til større markeder. Infrastruktur er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for vekst. Stagnasjon i perifere (rurale) regioner er knyttet til mangel på slike faktorer og svake arbeidsmarked. Når det observeres vekst i perifere regioner er det vanligvis basert på spesielle lokale ressurser. Det stemmer også med det norske bildet. Regioner som har befolkningsvekst utenfor storbyene er typisk basert på lakseoppdrett, kraftproduksjon eller oljeservice.

Det er gode betingelser for den kunnskapstunge delen av næringslivet i storbyene – de skaper attraktive arbeidsplasser for nyutdannede og bidrar selv til utvikling av

kompetanse. De bedriftene som har best tilgang til høyutdannede er samtidig de mest innovative og dermed viktig for landets produktivitetsvekst. I den mer bedriftsrettede litteraturen beskrives dette som klyngeeffekter. Reve og Sasson (2012) har bred diskusjon av kunnskapsbasert næringsutvikling i Norge. Det må tas med at urbaniseringseffektene som driver urbaniseringen også legger grunnlag for vekst i tjenesteyting av alle slag som har mer variert behov for utdanning.

Disse mekanismene forklarer den sterke konsentrasjon av befolkningsveksten vist i 3.2 og den tilsvarende stagnasjon i mange mellomstore byregioner. Framtidig vekst i Norge vil være betinget av vellykket byvekst. I litteraturen om forståelse av byvekst har kommunene en beskjeden rolle. Det er dynamikken mellom bedrifter og husholdninger som legger grunnlaget for vekst. Men forvaltningsstruktur og kommuner legger forutsetninger for veksten – næringsutvikling i byene er bare mulig med teknisk infrastruktur, transportsystemer, tilrettelegging av næringsareal og boligareal, og utbygging av sosial infrastruktur (utdanning, helsetilbud, kulturtilbud osv.). Diskusjonen om kommunereform må fange opp hvordan forvaltningen skal organiseres for å stimulere den produktivkraften som ligger i byvekst. Det krever gjennomgang om hvordan kommunene berører næringsutviklingen.

## **4.2 Byveksten, næringslivet og kommunene**

Kommunens rolle i forhold til urbanisering og næringsutvikling må forstås i forhold til bedriftenes lokaliseringsbeslutninger. Tradisjonelt har industri utnyttet lokale ressurser og at lokaliseringen har vært bestemt av det. Med industriarbeidsplasser som kjerne har stedet utviklet seg med næringer som har utnyttet det lokale marked. Moderne økonomier har større innslag av 'rotløse' næringer hvor lokaliseringen er mindre avhengig av lokale historiske og naturgitte forhold.

Litteraturen om bedriftslokalisering har forfulgt tre grunnleggende forutsetninger for økonomisk lønnsomhet ved etablering. For det første har størrelsen på det lokale marked betydning. Befolkningsgrunnlaget utgjør kundegrunnlaget for næringslivet. I tillegg vil det være et marked basert på offentlig sektors innkjøp. Generelt er

størrelsen på det lokale marked av betydning både for innkjøp og salg - bredde i tilbud fra leverandører og markedsstørrelse for salg. For det andre må lokal transportkapasitet sikre effektiv og rimelig transport inn fra leverandører og ut for salg. For det tredje må det være et lokalt velfungerende arbeidsmarked som gir tilgang til nødvendig arbeidskraft og kompetanse.

Det er en omfattende litteratur om bedriftenes lokaliseringsbetingelser, og Arauzo-Carad et al. (2010) gir en god oppsummering av forståelse og empiriske resultater. Betydningen av transport, markedsstørrelse og arbeidskrafttilgang er vist i mange analyser. Når det gjelder arbeidskrafttilgang, er det viktigste elementet tilgang på kompetanse/fagutdanning, og regionenes utdanningsnivå er en viktig determinant for lokalisering. Det er ikke gjort tilsvarende lokaliseringsanalyser i Norge, men disse faktorene dukker regelmessig opp i næringspolitiske undersøkelser (Advicia, 2013, er et aktuelt eksempel).

Litteraturen viser også at befolkningstetthet gjør et område attraktivt. Befolkningskonsentrasjon fungerer som en magnet på bedrifter. Arauzo-Carod (2010) viser til forsøk på å skille mellom generelle fordeler ved urbanisering (urbanization economies) og fordeler som er knyttet opp mot en bestemt næring (localization economies). De analyser som er gjort viser at det er generelle urbaniseringseffekter som er viktig, og ikke faktorer som er spesielle for den enkelte næring. Hvis storbyen er for stor kan urbaniseringsulempene slå inn i form av trengsel/køer, forurensinger og høyt kostnadsnivå. Byene kan påvirke ulempene ved sin utbyggingspolitikk og arealplanlegging, for eksempel ved transportutbygging og fortetting. Det er rimelig å anta at urbaniseringsfordelene dominerer innenfor de bystørrelser som er relevant i Norge.

Interessant nok er kommunenivået ikke noe tungt element i lokaliseringsanalysene. Bedriftslokalisering og næringsvekst antas å være bestemt av mer grunnleggende økonomiske faktorer. Det avspeiles også av NHO (2013b) sitt eget KommuneNM 2013 utført av Vista Analyse. Siktemålet er å rangere kommuner og regioner etter vekstkraft og attraktivitet. Det benyttes 18 indikatorer som dekker 5 hovedområder – arbeidsmarkedet, demografi, kompetanse, lokal bærekraft og kommunal attraktivitet. Kommunal attraktivitet bestemmes av administrasjonsutgifter, eiendomsskatt og kjøp

av private tjenester. Bortsett fra disse faktorer er det bare kommunegjeld (inngår i lokal bærekraft) som direkte kan påvirkes av kommunene. Rangeringen av kommuner og regioner avspeiler primært urbanisering, og blant de 10 høyest rangerte regioner inngår Oslo, Asker/Bærum, Stavanger, Bergen, Trondheim, Ålesund, Kristiansand, Tromsø og Haugesund.

Internasjonalt har det vært gjort analyser av hvordan kommuner påvirker økonomisk utvikling. Bartik (2004) gir en oversikt og har de sentrale referanser. De viktigste arbeidene har studert hvordan kommunal beskatning og kommunale tjenestetilbud påvirker lokal inntektsutvikling. Resultatene er ikke overraskende: Kommunal beskatning virker i seg selv negativt, kommunale tjenestetilbud virker positivt, og den samlede effekten av størrelsen på en kommunes aktiviteter (beskatningsnivå tilsvarende tjenestetilbudsnivå) er liten. Det tilsier at kommuner med høy finansiering ved statlige overføringer og derved høyt tjenestetilbud kan ha en positiv effekt ved at tjenestetilbudet ikke motsvares av lokal finansieringskostnad. En analyse av norske kommuner av Berg og Rattsø (2005) finner kun neglisjerbare virkninger av slike overføringer for lokal vekst i befolkning, sysselsetting og inntekt.

Husholdningenes flytting påvirkes primært av arbeidsmarkedsforhold (Carlsen et al., 2013). Men flyttebeslutningene til husholdningene påvirkes også av kommunale tjenestetilbud, og de har konsekvenser for bedriftenes lokaliseringsbeslutninger. Innflytting av husholdninger øker bredden i arbeidsmarkedet og gjør også kommunens egen rekruttering av kompetanse enklere. Carlsen (2005) viser at gode tjenestetilbud, spesielt kommunens barnehage-, skole- og kulturtilbud, har noe positiv effekt på innflytting. Gode kommunale tilbud vil ha betydning for bedrifter utenom kommunegrensene siden bedriftene trekker på arbeidskrafttilgang i et samlet lokalt arbeidsmarked. Kommunene vil antagelig i stadig større grad oppleve 'den krevende borger'. Folk vil ikke godta dårlige skoler og helsetilbud, men reagerer med å flytte til områder med bedre tilbud. Dette kan forklare enveis-strømmene til byene dokumentert foran. Konkurransen om befolkningen hardner til.

### **4.3 Kommunenes betydning for næringslivet**

Kommunene har ansvaret for teknisk og sosial infrastruktur, og både husholdninger og bedrifter vil primært være opptatt av standarden på dette grunnleggende tjenestetilbudet. Teknisk infrastruktur virker bestemmende på utbyggingsmønsteret i kommunen og dermed de fysiske betingelser for næringslivet. Sosial infrastruktur omfatter barnehager, skoler og helsetilbud, og effektiv drift og høy kvalitet i kommunalt tjenestetilbud gjør kommunene til attraktive. Bedrifter er avhengig av gode tilbud for husholdningene for å rekruttere arbeidskraft.

Kommunene er mest direkte involvert med næringslivet i bygge- og reguleringssaker. Det har stor betydning for næringslivet om bygge- og reguleringssaker behandles av en kompetent teknisk etat med god framdrift eller blir stående fast i et dårlig fungerende byråkrati. I bredere forstand har næringslivet fordel av rask og formålsmessig kommunal planlegging og utbygging som fremmer lokal konkurransekraft, møter pressutfordringer, takler befolkningsendringer/eldrebølge, og er tilpasset klima-utfordringer.

Kommunene kan også utvikle og utnytte lokale markeder i samarbeid med lokalt næringsliv. Det er stor forskjell mellom kommunale innkjøp som er organisert med god bestillerkompetanse og konkurranse versus kostbare feilanskaffelser basert på dårlige kontrakter. På sitt beste kan kommunale innkjøp være et viktig virkemiddel for innovasjon og næringsutvikling. Menon (2014) diskuterer barrierer for innovasjon i offentlige innkjøp basert på spørreundersøkelse hos leverandører. Konkurransetsetting krever et lokalt/regionalt marked å spille på med konkurranse blant alternative tilbydere. Konkurransetsetting er også kompetansekrevende med hensyn til markedskunnskap, kontraktsutforming og risikovurdering.

Befolkningsgrunnet i arbeidsmarkedsregionen vil i stor grad være bestemmende for størrelsen av det lokale marked og dermed potensialet for konkurransetsetting og offentlig-privat samarbeid. Så vil kapasitet og kompetanse i kommunenes eget politisk-administrative system påvirke evnen til å utnytte det lokale markedet. Større

og mer urbaniserte kommuner har mer å spille på i bruken av privat næringsliv til å løse kommunale oppgaver.

Den samfunnsøkonomiske gevinst ved urbanisering er knyttet til et utbyggingsmønster som er økonomisk effektivt og gir balanse mellom bolig-, forretnings- og næringsområder. Spesielt gjelder det tilpassing av infrastruktur og tilrettelegging av tomteareal for lokalt næringsliv. Urbaniseringslitteraturen viser til sammenhengende arbeidsmarkeder, samspill mellom underleverandører og bedrifter, og arenaer for læring og idéutveksling. Utbyggingsmønsteret påvirker kostnadene ved transportløsninger, miljøkostnader og trivsel for befolkningen. Men det er lite litteratur som gir anvisninger om økonomiske effekter av dette virkemiddel. Effekten er avhengig av lokale forhold og er vanskelig å generalisere.

Kommunene kan påvirke næringsutviklingen som lokal utviklingsaktør. Borge et al. (2013) har gjort en spørreundersøkelse om lokal næringspolitikk. Spørsmålene er rettet til fire representanter for hver kommune - ordfører, varaordfører, rådmann og økonomisjef – i alle kommuner (svarprosenten er 45). Spørsmålene retter seg mot hvilke virkemidler kommunen bruker for å tilrettelegge for og tiltrekke seg næringsvirksomhet. Viktigst er utbygging av kommunale veier og infrastruktur og behandling av byggesøknader og reguleringsplaner. I et spørsmål om vurdering av kommunenes utfordringer får følgende påstand mest støtte: 'For at min kommune skal bli mer attraktiv for næringslivet er det viktig å ha et godt kommunalt tjenestetilbud innen barnehage, skole og kultur.' Kommunens representanter legger altså mest vekt på sin kjernevirksomhet. I en vurdering av en lang rekke med mulige næringspolitiske tiltak for øvrig trekkes fram kompetansetiltak og rådgivning rettet mot etablerere.

Kommunerepresentantene nevner også sin rolle som nettverk og relasjon til det nasjonale regionalpolitiske og næringspolitiske virkemiddelapparatet, det vil spesielt gjelde Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd. Kommunene kan også være involvert i samarbeidsordninger overfor næringslivet som utviklingskontrakter, offentlige/kommunale innkjøp, og offentlig-privat samarbeid. Kommunen vil også være en politisk aktør i utformingen av nasjonale virkemidler som modifisert inntektskatt/fradrag, skattefunn, differensiert arbeidsgiveravgift, regionalpolitiske støtteordninger, støtte til nyetablering og entreprenørskap mv. Det finnes evalueringer av

de nasjonale virkemidlene, men det er vanskelig å identifisere den enkelte kommunes bidrag. Kapasitet og kompetanse i kommunen for å spille med på det nasjonale virkemiddelapparatet knyttet til regional utvikling og innovasjon og være en politisk aktør med innflytelse regionalt og nasjonalt kan ha betydning.

Kommunens handlekraft har betydning for den nasjonale politikkutvikling på mange områder som berører lokal økonomisk utvikling. Lokalisering av transportinfrastruktur som flyplasser (og deltagelse i prosessen med nasjonal transportplan) og offentlige institusjoner som sykehus, høyskoler og universiteter er resultatet av politiske prosesser hvor kommunene deltar – også for enkeltinstitusjoner som nasjonalbibliotek og Brønnøysundregistrene. Her kan det være motsetning mellom de formål institusjonene skal drive etter (som høyt faglig nivå på høyskoler og universiteter) og regionalpolitiske hensyn som kan virke i retning av flere og mindre institusjoner. Det kan også gjelde lokaliseringsbeslutninger for bedrifter hvor flere kommuner tilbyr løsninger i konkurranse. Dette er igjen et område hvor det er vanskelig å kvantifisere hva som kreves og hva som gir resultater i forhold til den enkelte kommune.

Generelt vil det være konkurranse mellom kommuner og offentlig sektor for øvrig og det private næringsliv om kompetanse og arbeidskraft. Næringslivet vil være interessert i at det offentlige utnytter tilgjengelig kompetanse effektivt slik at ikke mer kompetanse beslaglegges for offentlige oppgaver enn nødvendig. Som kjent går store deler av de med høyest utdanning, særlig innen humaniora og samfunnsfag, inn i offentlig sektor, og offentlig sektor vil dermed påvirke utdanningsvalg for ungdommen. Lønnsdannelsen i kommunene (og offentlig sektor generelt) er viktig for konkurransen om arbeidskraft med næringslivet. Offentlig, sentralisert lønnspolitikk legger opp til lik lønn utover landet, mens private lønninger har større forskjeller geografisk (for likt arbeid). Denne situasjonen gjør at kommuneansatte i storbyene har relativt lav lønn i forhold til private, mens de har relativt høy lønn i utkantene. Kommunene og den statlige lokalforvaltningen i distriktene har relativt sterk konkurransesituasjon i forhold til privat næringsliv, og dette kan dra kompetanse ut av næringslivet og svekke dette. Regionale lønnsforskjeller og mer lokal lønnsfastsettelse i offentlig sektor har vært diskutert for å motvirke slike ubalanser.

## 5. Kommunereform og kommunale oppgaver

### 5.1 Kriterier for kommunereform

Det har vært en omfattende diskusjon om kommunesammenslåing siden Christiansen-utvalgets utredning av 1992 (NOU 1992:15). Christiansen-utvalget behandlet kommunale oppgaver under tre overskrifter: **Kommunalt tjenestetilbud, samfunnsutbygging, og lokaldemokrati**. Utvalget hadde en grundig gjennomgang av argumentene for kommunereform, spesielt spørsmålet om stordriftsfordeler i kommunale tjenester, mulighet til planlegging av sammenhengende utbyggingsmønstre og tilrettelegging for næringsutvikling, og avveiningen mellom nærhet og påvirkningskraft i lokaldemokratiet. Utvalget foreslo tre prinsipielle retningslinjer for en kommunereform: 1) Kommunene bør avgrenses til geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked; 2) Kommuner bør så vidt mulig ha 5000 innbyggere; 3) Kommunenes utstrekning må gi innbyggerne akseptabel tilgjengelighet til kommunesenter og tjenestetilbud. Utvalget pekte på to hovedproblemer - oppsplitting i flerkommunale byområder og svak bærekraft for store oppgaver i små kommuner i utkanten. Diskusjonen etterpå har konsentrert seg om utkantkommunene.

Det har vært et omfattende analyse- og utredningsarbeid i perioden etter Christiansen-utvalget som har etterprøvd disse kriteriene (se oversikt og diskusjon i Ekspertutvalget, 2014). Framgangsmåten i de mange studier har vanligvis vært å gjennomgå kommunale oppgaver og vurdere hva som kreves av forutsetninger for gode kommunale tilbud. Disse forutsetningene er så relatert til dagens kommuneinndeling og nødvendig befolkningsgrunnlag for oppgaveløsningen. Den beste oppsummeringen er gjort av NIVI (2013). De trekker fram 6 hovedsvakheter ved dagens kommuneinndeling – hovedstadsområdet, flerkommunale byområder, mindre tettsteder som er oppdelt av kommunegrenser, små kommuner i folketall, mikrokommuner under 1.000 innbyggere, og uhensiktsmessige grensdragninger (pga. endring i kommunikasjoner). Felles politikk for sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner og befolkningsgrunnlag er (fortsatt) de viktigste argumenter for kommunereform.



Den voldsomme veksten i interkommunalt samarbeid viser at kommunestrukturen ikke fungerer. Beslutningene er flyttet ut av kommunenes demokratiske organer og ut til samarbeidsordninger og interkommunale selskaper. Det gjelder både mellom distriktskommuner og mellom forstadskommuner og bykommuner. Samarbeidsløsningene blir dragkamper om lokalisering av kommunal virksomhet og sikrer ikke sterk ledelse av kommunale virksomheter og effektivt utbyggingsmønster for regionen.

Det omfattende analysearbeid som er gjort av kommunestruktur og oppgaveløsning gir hovedsakelig en kvalitativ vurdering av argumentene – det er vanskelig generelt å kvantifisere effektene av sammenslåinger som i praksis vil skje under svært ulike forutsetninger. Det er imidlertid gjort en analyse av økonomiske gevinster av kommunesammenslåinger basert på etablering av 90 nye arbeidsmarkedsregionkommuner av Langørgen, Aaberge og Åserud (2002). Denne analysen begrenser seg til statistiske allokeringsevinner, men allerede disse er av betydelig størrelsesorden, særlig når man tar hensyn til at gevinsten varer over tid (4,1 mrd. 2001-kr per år).

Diskusjonen om alternative kommunemodeller har konsentrert seg om **befolkningsgrunnlag**. Befolkningsstørrelse fanger opp bakenforliggende faktorer som er viktige for stordriftsfordeler i tjenestetilbudet, størrelse på fagmiljøer som skal drive tjenestene, og kompetanse og kapasitet i kommunens administrative og politiske ledelse. Analyser av administrative stordriftsfordeler har vært mest presise, og innebærer at stordriftsfordelene i stor grad er tatt ut ved en kommunestørrelse på om lag 15.000 innbyggere. Det er vanskelig å tallfeste nødvendig kommunestørrelse for å ha tilstrekkelige kompetansemiljøer. Ekspertutvalget foreslår en minste kommunestørrelse i området 15-20.000 innbyggere. Det har vært en vanlig vurdering i fagmiljøene og er i samsvar med vurderingene i Danmark og Finland, se avsnitt 5.3. Ekspertutvalget begrunner minstestørrelsen med behovene for kompetanse innen spesialiserte helsetjenester, kvalitetsutvikling i grunnskole og pleie/omsorg, og oppgaver i andre områder som areal- og samfunnsplanlegging. Det har ikke vært gjort analyser av betydningen av politisk-administrativ kapasitet for å lede og utvikle kommunen. Ekspertutvalget vektlegger at kommunens rolle som myndighetsutøver vil bli styrket med en slik minstestørrelse.

Befolkningsstørrelse er ikke tilstrekkelig kriterium og må sees i sammenheng med arbeidsmarkedsregion og **senterstruktur**. Det direkte argumentet for at kommuner bør dekke en arbeidsmarkedsregion er styring av utbyggingsmønster som gir mest mulig effektiv utnyttelse av arbeidskraft innenfor pendlingsomland, lokale transportveier, og lokalisering av bolig-, forretnings- og næringsområder. Senterstruktur avspeiler grad av urbanisering, og som vi har vist har urbaniseringsgrad sammenheng med befolkningens utdanningsnivå og andre forutsetninger for næringsutvikling. Rekruttering av høyutdannet kompetanse over det spekter kommunale tjenester dekker er enklere i et bymessig område med arbeidsmarkedstilbud og tjenestetilbud som kreves. Et befolkningsgrunnlag på 15-20.000 innbyggere i regionen er ikke nødvendigvis et godt nok grunnlag for rekruttering av høyutdannet arbeidskraft hvis regionen mangler et senter med bredt arbeidsmarked for slike husholdninger.

Vi vil trekke fram to typer argumenter for kommunereform som har fått økt betydning de senere år – **organisering**, styring og utvikling av kommunale tjenester og kommunenes rekruttering og utvikling av kompetanse. De tidlige analysene av kommunale tjenestetilbud har søkt å avsløre kostnadsforskjeller i driften av etablerte tjenester. Nyere studier har fått med betydningen av styringssystemer og utvikling og innovasjon av tjenestene. Viktigste tjeneste her er kommunenes rolle som skoleeier og deres evne til å organisere skoleledelse som leverer. Nye data om elevenes læring har muliggjort analyser av forskjeller mellom kommuner. Bonesrønning og Iversen (2010) viser at det er positiv sammenheng mellom elevenes prestasjonsnivå og kommunistørrelse. Det er ikke det samme som en årsakssammenheng hvor kommunistørrelse bestemmer elevenes prestasjoner. De små kommunene har generelt lavere utdanningsnivå, foreldrenes utdanning er lavere, og lavt privat inntektsnivå, og sammenhengen mellom kommunistørrelse og elevprestasjoner avspeiler et sett av faktorer som er av betydning. En undersøkelse av Utdanningsdirektoratet (2011) dokumenterer at småkommuner følger opp skolene mindre enn andre og har mindre arbeid med kvalitetsutvikling. Bonesrønning et al. (2011) viser at store kommuner har kommet lengre med reformer enn små kommuner. Denne typen analyser av styring/ledelse og tjenesteutvikling er relevant for andre tjenester og viktig for bedømming av framtidig organisering av velferdstjenestene.

Et annet område som har fått økt oppmerksomhet er kommunenes rekruttering og utnyttelse av **kompetanse**, særlig i tjenesteproduksjonen. Saga Corporate Advisers (2011) har kritisk oppsummert kompetansesituasjonen i kommunene basert på 89 studier som er gjort. De finner at kompetansesituasjonen først og fremst har vært studert for kommunale tjenester (særlig helse/sosial/omsorg, også oppvekst og barnevern), men i liten grad for øvrige kommunale oppgaver (myndighetsorganet, samfunnsplanleggingen). Deres konklusjon (s. 31) er at 'små kommuner har kompetanse i forhold til den jevne driften og virksomheten, men møter utfordringer jo større grad av spiss- eller spesialistkompetanse som kreves i oppgaveløsningen'. Den mest grundige analysen er gjort av Agenda (2006). De konkluderer med at det først og fremst er nøkkelpersonell som er utfordringen i små kommuner, og finner underrepresentasjon særlig av ingeniører, psykologer, jurister, ergoterapeuter og arkitekter.

I tillegg til tjenesteproduksjonen har kommunene behov for kompetanse til styringen av den lokale samfunnsutviklingen, det gjelder både generell myndighetsutøvelse og planlegging og regulering av arealbruk. Risan og Zeiner (2012) utvikler forståelsen av kompetansebehovet i overordnet planlegging og gjør case-studier. De legger vekt på at kommunene møter sterke private interessenter som gjerne er godt skodd med egne advokater, ingeniører og arkitekter. Kommunenes planavdelinger må også takle overordnede statlige organer, og mange slike organer kan rette innsigelser mot kommuneplanen. Det kreves et visst fagmiljø med flere typer kompetanse for å utøve disse funksjonene godt. Klimautfordringene forsterker kravene til kommuneplanleggingen.

De mange studier gir ikke grunnlag for å sette noe bestemt befolkningskrav som skal sikre kommunenes rekruttering av kompetanse. Det gjelder både tjenesteproduksjonen, planlegging/regulering, myndighetsutøvelse og administrativ ledelse. I samsvar med litteraturen om urbanisering er det antagelig viktigere at kommunen har et senter som er attraktivt bosted og har bredt arbeidsmarked for innbyggere med høyere utdanning. Realistisk snakker vi da raskt om sentra med 10.000 innbyggere eller mer, men skjevheten i geografisk fordeling av høyutdannede vist i avsnitt 3 kan over tid gjøre kompetansesituasjonen i distriktene mer krevende. Den bredere betydningen av kompetanse for vekst er diskutert i avsnitt 4 ovenfor og NOU 2011:3.

Diskusjonen om hva som oppfyller kriterier for kommuneinndelingen blir lett statisk og tilbakeskuende. Man ender opp med å diskutere hvordan gamle oppgaver skal løses. Den sterke inntektsomfordelingen gjennom inntektssystemet har kompensert for ulempene ved små perifere kommuner og det kan da ikke forventes at analyser av slike kriterier kommer opp med store endringsbehov.

## **5.2 Nye forutsetninger for kommunereform**

En alternativ tilnærming er å diskutere hvordan reformen kan legge nye forutsetninger for nye kommunale oppgaver og en fornyet kommunesektor. Vi må da ta opp funksjonsfordelingen innen offentlig sektor – hva som er best organisering av oppgavene innen samfunnsutbygging og tjenestetilbud. I denne diskusjonen hører med hvordan desentralisering kan kombineres med nye styringsmåter og finansieringsmåter. Den viktigste retningslinjen fra teorilitteraturen diskutert i avsnitt 2 er ansvar – på engelsk bedre kalt 'accountability'. De oppgaver som desentraliseres bør være klart ansvar for kommunen og finansieres hovedsakelig på grunnlag av kommunens eget inntektsgrunnlag. Ansvarsklargjøringen skal sikre ledelse og insentiver som leverer god oppgaveløsning, og den lokale finansieringen skal sikre sterk interesse for medvirkning og demokratisk deltagelse fra innbyggerne.

Funksjonsfordelingen gjelder både oppgavene for arealregulering/kommuneplanlegging/infrastruktur og velferdstjenestene. Diskusjonen bør sikte mot en bedre funksjonsfordeling som kan utnytte desentraliseringsgevinsten ytterligere. Endring i funksjonsfordeling, statlig styring og kommunal finansiering kan legge grunnlag for fornyet lokaldemokrati. Her tar vi opp mulige endringer i de tre hovedoppgavene til kommunene.

### **1) Samfunnsutbygging, planlegging/regulering**

Kommunenes sterkeste virkemiddel i samfunnsutbyggingen er ansvaret for arealplanlegging og –regulering. De bestemmer gjennom arealreguleringen hvordan utbyggingsmønsteret i kommunen vil se ut, spesielt geografisk fordeling av boliger,

forretningsbygg og næringsbygg samt transportveier. Utbyggingsmønster, infrastruktur og transportløsninger må legges til rette for best mulig utnyttelse av ressursene i felles regionalt arbeidsmarked. Utnyttelse av planlegging/regulering for samlet arbeidsmarkedsregion har stor betydning for lokal produktivitet (urbaniserings-effekter). Planlegging og transport må gi gode koblinger videre til nasjonale transportlinjer og til større bysentra.

Dagens kommuneinndeling innebærer at spesielt byområder og generelt sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder er oppsplittet på mange kommuner. Fragmentert kommunestruktur svekker grunnlag for samlet planlegging og utbyggingsmønster i byområdene. Inndelingen i flerkommunale byområder bør avvikles og de bykommuner som etableres bør ha fullt ansvar for arealreguleringen hvis vi skal få formet et rasjonelt utbyggingsmønster.

Beslutninger om utbyggingsmønster og transportsystem gjøres med komplisert interaksjon mellom kommune, fylkeskommune, fylkesmann og stat. Kommunene har klart ansvar for arealbruken, men ansvaret for transport er fragmentert. Dette hemmer samfunnsplanlegging som ser utbyggingsmønster og transportløsninger i sammenheng. Det er ønskelig å samordne ansvaret for overordnet planlegging, kollektivtransport og vegnett som i dag ligger i fylkeskommunen med kommunenes ansvar for arealutnytting. Dette er særlig viktig i de store byregionene.

## **2) Kommunale tjenestetilbud**

Offentlig tjenestetilbud er i dag oppsplittet, og i de fleste sektorer er flere forvaltningsnivå involvert og det er sterke nasjonale reguleringer som skaper uklare ansvarsforhold. Spesielt er utdanningssystemet og helsesystemet oppstykket og med kompliserte relasjoner mellom kommuner, fylkeskommuner og stat. En desentraliseringsreform med samling av ansvar på disse områdene kan gi mer effektive tjenester med høyere kvalitet. Det er ønskelig å gi kommunene samlet ansvar for utdanningen fra barnehage og gjennom videregående skole og som kan forbedre skolen med tilhørende sterk utøvelse av skoleeierskap og skoleledelse. Det er også uklare grensesnitt i helsetjenesten, og det er ønskelig at kommunene kan avlaste sykehusene mer med lokale helseklinikker. En betydelig reform av kommune-

inndelingen kan gi nye forutsetninger for funksjonsfordelingen mellom stat og kommune på mange områder.

Muligheten for ytterligere desentralisering av offentlige tjenester kan forsterke kommunene som institusjon. Dette kommer i tillegg til dagens krav om kommunal ledelseskompetanse som kan organisere, finansiere og drive institusjonene effektivt; herunder skoleeierskap og skoleledelse, helse- og omsorgsledelse, og ledelse av tekniske tjenester og planlegging. Tunge kompetansemiljøer for de profesjonene som driver tjenestene, som ingeniører, lærere, og helseansatte, må ha videre muligheter for kunnskapsutvikling. Det kreves bredde i lokalt arbeidsmarked for rekruttering og dybde i eget fagmiljø for kompetanse, og enda mer for nye tunge oppgaver. Det handler ikke bare om god drift av etablerte tjenester, men også kapasitet til utvikling og innovasjon av tjenestene, deres organisering og bruk av teknologi.

### **3) Lokaldemokrati og lokalt selvstyre**

En reform kan legge forutsetninger for forsterket lokaldemokrati. Christiansen-utvalget introduserte et skille mellom fordelene ved små demokratiske enheter (nærhet, representasjon) og ulempene (manglende påvirkningskraft). Lokaldemokrati i små enheter kan ha god nærhet, men lokaldemokratiet blir lite reelt hvis den kommunen du har nærhet til har lite påvirkningskraft. Dette er et dilemma. En kommuneinndeling kan bedre det lokale selvstyret ved at lokaldemokratiet blir mer meningsfylt. Større kommuner med dagens oppgaver kan gi kommuner med større handlekraft og påvirkning av egen utvikling, men det er først og fremst en desentraliseringsreform som kan styrke lokaldemokratiet. Den nye kommunestrukturen må gi økt ansvar og økonomi til kommunene.

Kompetanse og beslutningskraft i kommunens politiske og administrative ledelse har spesielt betydning for

- plan- og reguleringsansvar, et effektivt utbyggingsmønster
- moderne organisering av avansert tjenestetilbud, herunder rekruttering og motivering av høyutdannet arbeidskraft
- utviklingsaktøren og kobling til regionale utviklingsprosesser

- kvalitet og rettssikkerhet i saksbehandling og myndighetsutøvelse
- utnyttelse av administrative stordriftsfordeler i forvaltning, IKT-bruk, og tekniske tjenester

Disse faktorene vil få økt betydning hvis kommunene får utvidet ansvar innen videregående skole, helsetilbud, overordnet planlegging og transport. En desentraliseringsreform må gi kommunene tydeligere ansvar for oppgavene og legge forutsetninger for større selvstendighet i oppgaveløsningen med redusert statlig styring og regulering.

Internasjonal litteratur diskuterer hvordan finansiering av kommunene påvirker deres ressursbruk og kostnadsnivå. Ett aspekt ved finansieringen er overføringsavhengighet, og det antas at store overføringer kan redusere lokal autonomi og ansvar og bidra til svak kostnadskontroll og ineffektive prioriteringer. Martinez-Vazquez og Sepulveda (2012) gir en oversikt. Borge og Rattsø (2014) diskuterer insentivene ved sentralisering av finansieringen i det norske systemet.

I denne forståelsen er det ønskelig at kommunene har sterk lokal forankring i eget skattegrunnlag og er mindre avhengig av statlige overføringer. Økt skattefinansiering og redusert overføringsavhengighet flytter fokus fra staten til innbyggerne, og motiverer mer kontroll fra lokale skatteyttere. Skattefinansieringen kobler kommunens inntekter til lokalt næringsliv og forbedret næringsutvikling belønner kommunen.

Det norske sentraliserte finansieringssystem med sterkt regulerte skatter og tunge overføringer søker å kompensere for de store forskjeller i skattegrunnlag mellom kommunene. Mens de største bykommunene i stor grad kan finansieres med eget skattegrunnlag er de små utkantkommunene svært avhengig av overføringer. En konsolidering av kommunene i større enheter kan gi mindre forskjeller i skattegrunnlag. Mindre forskjeller mellom kommunene reduserer behovet for overføringsordninger. Det vil åpne opp for større betydning av skatteinntekter, mindre andel av inntektene som overføringer, og kan tillate økt beskatningsfrihet i inntektsskatten etter svensk modell. En reform som styrker kommunenes økonomiske selvstendighet kan gi betydelige gevinster i form av mer meningsfylt lokaldemokrati og mer effektiv ressursbruk.

## 5.3 Reformen i Danmark og Finland

Kommunereformer har vært aktuelle i Danmark og Finland og de har i hovedsak lagt samme kriterier til grunn. Danmark har vært mer opptatt av økonomisk og faglig bæreevne for kommunene, et tema som har vært mindre oppe i Norge fordi man har stolt på et omfattende statlig overføringssystem. Danskene har også lagt større vekt på innbyggernes rettssikkerhet og valgfrihet, som oppfattes som begrenset i mindre kommuner. Reformen i 2007 ble presentert som en kombinert oppgavereform, inndelingsreform og finansieringsreform. Den gav kommunene økte oppgaver ved at antall regioner (amt, fylkeskommune) ble redusert fra 14 til 5 og kommunene overtok en del oppgaver i helsepolitikken, sysselsettingspolitikk og spesialiserte sosiale tjenester. Kommunene har fått en viktigere rolle innen offentlig sektors oppgaver og er aktører med større innflytelse.

Det spesielle ved den danske reformen er gjennomføringen. Myndighetene annonserte en plan som siktet mot kommunestørrelse på 30.000 innbyggere, og gav kommunene 6 måneder på å finne seg en partner for sammenslåing eller samarbeid. Overraskende valgte de fleste kommuner partner for sammenslåing. Reformen ble så gjennomført med stram tidsplan, og gjennomsnittlig kommunestørrelse ble over 50.000. Det var sterk statlig styring i gjennomføringen med regulering av utgiftsnivå og låneopptak slik at ikke kommuner utnyttet reformen til å blåse opp investeringer og gjeld. Også i ettertid har det vært sterk styring av utgiftsvekst og skattenivå i kommunene, og reformen har så langt ikke gitt større økonomisk selvstendighet og ansvar i kommunene. Blom-Hansen (2012) diskuterer reformen i Danmark. En offisiell evaluering av kommunalreformen er gjort med et regjeringsoppnevnt utvalg (Økonomi- og Indenrigsministeriet, Danmark, 2013) og deres evaluering er overveiende positiv. De mener at hovedmålene for reformen om faglig og økonomisk bæreevne er realisert og at det har muliggjort en styrking av den lokale politiske styring. De mener at det fortsatt er uutnyttede muligheter for effektivisering og kvalitetsutvikling av tjenestene og peker ut helsepolitikken som største utfordring. Den nye modellen med samarbeid mellom kommuner og regioner har ikke fungert etter hensikten på helseområdet (sundhetsområdet).



Finland har ett kommunalt nivå som er supplert med interkommunalt samarbeid, spesielt knyttet til 20 sykehusdistrikter som er et felles kommuneansvar. Interkommunalt samarbeid har vært stadig økende for å kompensere for små kommuneenheter som skal takle mer kompetansekrevende tjenester. Den planlagte reformen for 2015 er begrunnet i svakheter ved dette interkommunale samarbeidet. Det flytter makt fra valgte politikere til administrasjon og profesjoner og har mangelfull åpenhet og ansvar. Den planlagte reformen kalt 'sterkere kommuner' sikter mot større kommuner for å kunne bære økende tjenestetilbud, særlig for å møte aldringen av befolkningen. Reformen er også begrunnet i svakheter ved sykehusorganiseringen, og planen er å avvikle de 20 sykehusdistriktene og flytte ansvaret – dels til kommunene og dels til 5 nye regioner for spesialisthelsetjeneste.

Det er sterk motstand mot reformen i kommunene og myndighetene vurderer nå alternativer, både en statlig overtagelse av helsetjenesten og opprettelse av et nytt regionalt nivå for helsetjenester og velferdstjenester. Det diskuteres også å bryte med generalistkommuneprinsippet og lage ulike ordninger i ulike deler i landet, inklusive en spesiell ordning for hovedstadsområdet. Kriteriene er de samme som diskuteres i Norge, men det har vært lagt større vekt på økonomisk bæreevne og selvberging med arbeidsplasser. Siktemålet er å redusere utjevningen mellom kommunene betydelig ved å gi dem større økonomisk bæreevne. Det er lagt til grunn at kommunene bør ha minst 20.000 innbyggere. Moisio (2012) belyser den finske reformdebatten og har også med internasjonale erfaringer.

## **6. Kommunemodeller**

### **6.1 Gjennomføring av kommunereform**

Med et bredt siktemål må en kommunereform forbedre kommunenes vekstkraft, gi grunnlag for sterkere desentralisering av oppgaver og gi større handlefrihet for kommunene, bygge økonomisk selvstendige kommuner, og skape kommuner som dekker et samlet arbeidsmarked og kan påvirke utbyggingsmønster og næringsutvikling over hele landet. En slik reform må sette nye samlede rammebetingelser –

kommunegrenser, funksjonsdeling, finansiering og beslutningssystem – for en ny kommunesektor.

Det foreligger tre hovedalternativer for reformprosessen:

Alt 1: Nasjonal reform som ble gjort tidlig på 1960-tallet etter Schei-komiteen. Stortinget har ansvaret for framdrift og beslutning etter vanlige demokratiske prosesser.

Alt 2: Den danske løsning som ble brukt i reformen 2007 med utarbeidelse av nasjonale retningslinjer, etterfulgt av kommunenes involvering i en lokal tilpasning til retningslinjene, og avsluttet med en nasjonal beslutning.

Alt 3: Frivillige kommunesammenslåinger nedenfra, som til sammen skal gi oss et nytt kommunekart. Frivilligheten kan påvirkes ved statlige støttepakker for å betale seg fram til sammenslåinger.

Frivillighetslinjen, alternativ 3, har vært fulgt det siste tiår med magert resultat. Ingen land har gjort noen betydelig kommunereform med denne framgangsmåten. Med sterk økning i statlige midler for å stimulere lokale prosesser kan man selvsagt motivere flere sammenslåinger. De økonomiske stimulanser må da også kompensere for de tap sammenslående kommuner har i inntektssystemet. Det er i dag bygd inn ekstra overføringer til små kommuner som kan utgjøre betydelige beløp. En frivillighetslinje drevet fram av statlige midler har imidlertid sine begrensninger. Det er liten grunn til å tro at summen av slike lokale prosesser skal gi en samlet kommunestruktur utover landet som legger nye forutsetninger for funksjonsfordeling og finansiering. Frivillighetslinjen må forventes å gi fortsatt stor variasjon i kommunenes forutsetninger for å løse oppgavene og det legger ikke grunnlag for bredere desentraliseringsreform.

Ekspertutvalget (2014) har lagt fram to hovedelementer for en reform – minstepopulasjon på 15-20.000 innbyggere og det som kalles 'funksjonelle samfunnsutviklingsområder', i praksis felles bo- og arbeidsmarkedsregioner. Videre har utvalget oppsummert 10 generelle kriterier for kommunene og 2 kriterier for staten

under 4 overskrifter – tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena. Dette er de to hovedelementer og øvrige momenter som har ligget til grunn for offentlig debatt siden Christiansen-utvalget.

Ekspertutvalget har hatt som forutsetning at den skal utforme kriterier etter dagens kommunesystem. Kommunereformen blir da lett en revidering av kommunegrenser for et 'gammelt' kommunesystem. Kommunene skal så i egen prosess diskutere tilpasning til kriteriene og presumptivt finne frivillige lokale løsninger.

Den nye regjeringen synes å arbeide etter en mellomløsning mellom alternativ 2 og 3. Ekspertutvalget skal arbeide videre med funksjonsfordelingen og vurdere oppgaver for videre desentralisering. I neste fase kan vi da få en kommunereform som tar sikte på å flytte oppgaver, finansiering og beslutningsansvar for en fornyet kommunesektor. En slik bredere reform må nødvendigvis drives fram nasjonalt, siden funksjonsfordeling mellom stat og kommunesektor skal endres. Reformen må enten gjøres i form av nasjonale retningslinjer for reform som drives gjennom nasjonalt (alternativ 2) eller i en ordinær nasjonal demokratisk prosess. Det gjenstår å se om politiske myndigheter vil legge makt bak krav om reform etter dansk modell.

Kommunereform er et politisk spørsmål og det vil være ulike politiske synspunkt på en reform. Små kommuner har åpenbare fordeler i form av nærhet til innbyggerne, som må veies opp mot fordelene av bedre organisering av tjenestetilbud og samfunnsutbygging i større kommuner. Dette vil gjelde både utkantkommuner og små forstadskommuner rundt byene. I tillegg er det en viktig barriere mot reform at mange interesser er ivaretatt ved dagens kommunestruktur. En kommunereform vil kunne redusere antall kommunepolitikere betydelig og vil føre til store endringer for ansatte i kommunal administrasjon og kommunale tjenester.

## 6.2 Oversikt over mulige modeller

Offentlige utredninger og offentlig debatt har stort sett lagt til grunn at det norske kommunesystemet videreføres - med lokalt selvstyre og kommunale folkevalgte organer som har ansvar for et bredt velferdstilbud.

Det kontinental-europeiske alternativet med **småkommunestruktur** som i Frankrike (ca. 36.000 kommuner) og Tyskland (ca. 11.000 kommuner) har ikke vært lansert av noe parti. En småkommunestruktur har sin logikk i at små kommuner har små oppgaver. En slik struktur forutsetter at overordnede nivåer driver de tunge oppgaver innen planlegging og tjenestetilbud. Det kan tenkes flere varianter. Mest nærliggende er at staten overtar velferdstjenestene. Statlig overtagelse av eldreomsorg har vært tema, og i Sverige diskuteres nå statlig overtagelse av grunnskolen. En annen variant er at oppgavene flyttes opp til regionale folkevalgte organer, her fylkeskommunen. Men det har også i debatten vært lansert et alternativ til fylkeskommunene - ny organisering av om lag 40 regionkommuner som overtar velferdstjenestene, mens primærkommunene får leve videre med mindre oppgaver (og kanskje oppdelt i enda mindre enheter, som bydeler i storbyene).

Småkommunestruktur vil i praksis lett gi sentralisering av oppgaveløsningen. Mange framhever fordelene ved små kommuner, men det er bare en liten del av befolkningen som har gleden av å bo i en liten kommune. Tilhengere av små kommuner arbeider ikke for at en større del av befolkningen får ta del i denne gleden, dvs. en reform for oppdeling av kommuner i mindre enheter. utfordringen vi sitter med nå er en spredning av befolkningen over mange små, noen mellomstore og få store kommuner som alle skal drive store oppgaver.

Et annet alternativ er et system av **spesialkommuner**, etter modell fra de amerikanske skoledistrikter. Gitt at vi fortsatt skal ha bredt offentlig velferdstilbud vil det innebære et sett av spesialkommuner med ulike oppgaver. Det vil gjøre det mulig for hver oppgave å finne en hensiktsmessig kommuneinndeling. Det er ingen land som organiserer desentralisering av offentlige oppgaver på denne måten. Det vil gjøre både forvaltningsstrukturen og lokaldemokratiet svært komplisert. Det kan

argumenteres for at sykehusreformen med de regionale helseforetak har gitt oss en form for spesialkommuner for spesialisthelsetjenesten. Men det er mer rimelig å betrakte de regionale helseforetak som en del av en statlig organisering, tilknytningen til et lokalt folkevalgt nivå mangler.

Videre diskusjon forutsetter at hovedelementene i det norske kommunesystemet videreføres, desentralisering til lokale folkevalgte organer med bredt ansvar. Det har stort sett ligget i bunn at man skal holde på 'generalistkommunen', det vil si at vi har felles opplegg for oppgaver, finansiering og styring for alle kommuner (unntatt Oslo). Presset på generalistkommunen følger av økende strekk mellom de største og mest voksende bykommunene på den ene siden og de minste og mest stagnerende utkantkommunene på den andre. Også ønsket om ytterligere desentralisering legger press på generalistkommunen – det er særlig godt begrunnet for samlet planlegging av utbyggingsmønster og kollektivtransport rundt storbyene og for et samlet ansvar for utdanningsforløpet fra grunnskole gjennom videregående skole. Et brudd med generalistkommunen betyr at det må være (minst) to forvaltningssystemer for kommunene, forskjellig for store kommuner som kan bære større oppgaver og mindre kommuner som får ansvar for mindre oppgaver.

Modeller for kommunereform har konsentrert seg om tre komponenter: Befolkningsgrunnlag, geografisk dekning av felles funksjonelt bo- og arbeidsmarked, og senterstruktur. Inndelingsmodeller kan bygges opp rundt kombinasjoner av disse tre elementene. Hovedalternativet i offentlige utredninger og offentlig debatt har siden sammenslutningene på 1960-tallet vært en regionkommunemodell. Det innebærer en konsolidering av dagens kommuner til regionkommuner som dekker felles bo- og arbeidsmarkedsregioner og som holder fast på generalistkommunen. Første delutredning fra Ekspertutvalget (2014) følger dette sporet og foreslår kommuner som har minst 15-20.000 innbyggere og som 'nærmer seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder'.

**Regionkommuner** er kjent og gjennomanalysert, og vi vil her først kort vurdere innhold i denne, styrker og svakheter. Som argumentert ovenfor er det en utfordring at generalistkommuner etter dette opplegget vil skape utfordringer både i storbyene og i utkanten. Alternativet til regionkommunemodellen er å bryte med generalistprinsippet

og ha storbykommuner med større oppgaver og distriktskommuner med mindre oppgaver. Vi konsentrerer oss om **storbykommuner** og diskuterer hvordan mellomnivået (i dag fylkeskommunen) kan håndteres i forhold til oppgaveløsningen i distriktskommunene.

### 6.3 Regionkommunemodell

Modellen er en reform for å få større kommuner og kommuner som dekker felles bo- og arbeidsmarked. Siktemålet er å oppnå forbedringer på de hovedområder som har vært diskutert ovenfor:

- Regionkommunene kan planlegge utbyggingsmønster, infrastruktur og transport for et sammenhengende område
- Regionkommunene kan bedre sikre kompetansegrunnlag og utnytte basale stordriftsfordeler for kommunale tjenester
- Regionkommuner vil i større grad ha størrelse og kapasitet til å legge til rette for lokalt næringsliv, påvirke økonomisk utvikling og dermed gi mer meningsfylt lokal-demokrati, og mer kompetent myndighetsutøvelse

Regionkommunen kan designes på mange måter. Vi har vist til studier som fastlegger bo- og arbeidsmarkedsregioner som varierer fra 46 til 160 for hele landet. Det avhenger av hvilke kriterier man legger inn for pendlingsavstand, eventuelle krav til senterstruktur, og eventuelle krav til befolkningsunderlag. I avsnitt 3 har vi vist tall for SSBs kommuneklassifisering med 89 arbeidsmarkedsregioner. De ti minste arbeidsmarkedsregionene (tabell 2) har under 10.000 innbyggere og mange av dem har svak (manglende) senterstruktur. I den nederste del av en modell basert på 89 arbeidsmarkedsregioner vil vi ha små regionkommuner som i liten grad bedrer forutsetningene for dagens kommunale oppgaver. Mange regionkommuner vil ha stagnasjon i befolkningsutvikling, det gjelder også mange mellomstore regionkommuner med bysenter. En mer desentralisert modell (mer enn 89 regioner) vil

forsterke småkommuneproblemet ytterligere. En mer sentralisert modell med 50-60 regioner vil kunne skape nye forutsetninger for kommunale oppgaver, men vil samtidig innebære store avstander i store distriktskommuner.

Det er to hovedsvakheter ved regionkommunemodellen. For det første er det ikke klart at den legger til rette for betydelig desentralisering av nye oppgaver og styrket lokalt selvstyre ved redusert overføringsavhengighet og økende skattefinansiering. For det andre vil den skape store utfordringer i utkanten hvor befolkningsgrunnlaget og øvrige forutsetninger for å drive dagens oppgaver allerede er tynt. Distriktskommuner som skal sikre tilstrekkelig befolkningsgrunnlag blir svære i utstrekning. Og som vi har argumentert foran, det handler ikke bare om å samle tilstrekkelig befolkningsgrunnlag, det er like viktig at det er en senterstruktur som sikrer bredt arbeidsmarked og tjenestetilbud.

Regionkommunemodellen kan løse problemet med at storbyregionene i dag er oppdelt i mange kommuner. Det legger grunnlag for sammenhengende planlegging og transport, og tjenestetilbudet kan rasjonaliseres og gjøres bedre. Vi foreslår at det i tillegg vurderes et alternativ som utnytter storbyenes muligheter bedre – med større handlingsrom og større oppgaver. Det krever et brudd på generalistkommuneprinsippet slik det allerede er brutt for Oslo. Mest nærliggende er en Oslo-løsning for flere storbyer.

## **6.4 Storbykommuner**

Storbykommuner tar utgangspunkt i behovet for ny forvaltningsstruktur som håndterer og stimulerer byvekst og som dermed fremmer landets vekst. Storbyene er i dag begrenset av fragmentert kommunestruktur i byregionene, et kommunalt styringsystem med sterk nasjonal regulering for å fremme likhet i tjenestetilbud i kommuner med helt andre forutsetninger, sentralisert finansieringssystem med omfattende overføringssystem og lav skattefinansiering, kommunale oppgaver begrenset av hva som kan drives i små distriktskommuner. Storbykommuner kan være ny forvaltningsløsning for de store byområdene. En forvaltning på storbyenes premisser krever brudd

på generalistkommuneprinsippet, kommunene i distriktene kan ikke bære den samme forvaltning.

Storbykommuner kan i utgangspunktet baseres på Oslo-modellen som kombinerer kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Storbykommuner som gis Oslo-status overtar regional planlegging, videregående skole og samferdsel (kollektivtransport, veger, skoleskyss) fra fylkeskommunene. Storbykommunene vil ha grunnlag for politisk-administrativ kapasitet og planlegging/regulering som sikrer sterk byutvikling og næringsutvikling. De vil kunne ha kompetansegrunnlag for videreutvikling av tjenestetilbudet.

Storbykommuner behøver ikke begrense seg til dagens Oslo-system hvis den frigjøres fra generalistkommunen. Det må klargjøres hvordan storbykommuner kan gis forenklinger i forhold til det statlige styringssystem og overføringssystem. Nasjonale reguleringer av velferdstjenestene begrenser kommunenes handlingsrom for å utvikle tjenestene og utnytte konkurranse i lokale markeder. Dagens finansieringssystem utnytter ikke muligheten til å gjøre større kommuner mer økonomisk uavhengig av staten. Modellen gir også mulighet for ytterligere desentralisering. Det må gjøres en gjennomgang av alle de statlige institusjoner som driver regional forvaltning for å vurdere fordelene ved desentralisering.

Det er et åpent spørsmål hvilke kommuner som bør være med som storbykommuner. En enkel reform gir Oslo-status til byregionene Stavanger, Bergen og Trondheim, som skiller seg ut i størrelse. En mer omfattende reform kan etablere storbykommuner med utvidede oppgaver som fanger opp det meste av urbaniseringsprosessen. Som vist i avsnitt 3.2 er det meste av de senere års urbanisering fanget opp av de 20 største byregionene, og de minste vil da ha 70-80.000 innbyggere (se Appendiks tabell 1).

Det foreligger følgelig to hovedvarianter av storbykommuner:

- 1) Oslo-status utvides til Stavanger, Bergen og Trondheim, eventuelt videre til langt flere storbyregioner



- 2) Storbykommuner gis fornyede og utvidede oppgaver utover fylkeskommunen, en ny storbyforvaltning, som også kan rekke utover Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim

En kommunereform med storbykommuner reiser spørsmål om hvordan resten av landet skal organiseres. En utvidelse av Oslo-status innebærer at flere storbyer tas ut av generalistkommunemodellen og åpner for at fylkeskommunen kan ha en funksjon utenfor storbyene. En ny storbyforvaltning, og særlig om den får omfatte storbyregioner over hele landet, krever større endringer på høyere nivå i offentlig forvaltning og skaper større ubalanse i oppgaveløsning mellom storbyene og de øvrige.

Kommunene utenfor storbyene, la oss kalle dem distriktskommunene, kan organiseres på flere måter. Hvis man vil beholde dagens oppgaver i kommunene er det regionkommunemodellen som er aktuell. Vi vil da kunne ha storbykommuner med utvidede oppgaver og regionkommuner med dagens oppgaver. Ekspertutvalget (2014) har diskutert hva som kreves for å drive dagens oppgaver og utvalgets anvisning om regionkommuner basert på felles bo- og arbeidsmarked med minstestørrelse 15-20.000 innbyggere er i samsvar med retningslinjene i Danmark og Finland. Det kan også tenkes differensiering av oppgavene blant distriktskommunene, slik at de aller minste (eks. øykommuner) får mindre oppgaver.

## **6.5 Mellomnivået**

Mellomnivået, i dag fylkeskommunen, er en utfordring uansett kommunemodell. De storbykommuner vi har definert foran vil ha grunnlag for å overta fylkeskommunens oppgaver (og mer til). Hva skal da gjøres med rest-fylkeskommunen?

Mandatet og første delutredning fra Ekspertutvalget (2014) er ikke tydelig på fylkeskommunens rolle. Det er mulig å tolke Ekspertutvalget slik at de legger opp til regionkommuner som kan overta fylkeskommunens oppgaver over hele landet, men det sies

ikke eksplisitt. Det er ikke klart at den lokale prosess det er lagt opp til kan sikre regionkommuner i distriktene som kan overta fylkeskommunens oppgaver.

Uansett er det vanskelig å se for seg at fylkeskommunen fortsetter som før etter en kommunereform. Med storbykommuner vil man måtte se på organiseringen av dagens oppgaver i fylkeskommunen for distriktskommunene. Hvis man holder på generalistkommuneprinsippet og etablerer regionkommuner over hele landet bør disse kunne avlaste fylkeskommunene. Hvis man begrenser oppgavene for de minste og mest perifere kommuner (eks. øykommuner) må man etablere en løsning for tjenestetilbudet i disse på mellomnivået. Det er flere organisasjonsformer som kan velges for mellomnivået, mest nærliggende er lovpålagt samarbeid mellom kommuner eller at kommunene sammen etablerer et overordnet beslutningsnivå (også kalt sekundærkommuner, tilsvarende den gamle fylkeskommunen). Man kan også tenke seg statlige institusjoner og kompetanse som avlaster de mest perifere kommunene.

Alle land strever med forvaltningsløsning for hovedstadsområdet, det skal lages forvaltning for mange innbyggere i store (helt eller delvis) sammenhengende byområder. I Norge er Oslo by sammenklemt med trange grenser og med sammenhengende byområder ut i mange kommuner i Akershus. Den største utredning av forvaltningsløsning ble gjort av Wilhelmsen-utvalget i NOU 1997:12. Oslo har ikke villet gi opp sitt selvstyre inn i en felles fylkeskommune og Akershus dekker store områder langt unna Oslo by. Samarbeidet har vært diskutert kontinuerlig over mange ti-år og drives for tiden av Plansamarbeidet (2013). Det er ventet at folketallet i Oslo og Akershus vil øke med 350.000 de neste 20 år og det arbeides med felles areal- og transportstrategier mellom Oslo by, Akershus fylkeskommune og de berørte kommuner.

Storbykommuner vil bedre forutsetningene for dette samarbeidet. Hvis man følger arbeidsmarkedsregionene vil man kunne etablere storbykommuner for regionene Lillestrøm (ca. 200.000 innbyggere), Asker/Bærum (ca. 180.000 innbyggere) og Follo (ca. 120.000 innbyggere). Et samarbeid mellom disse nye storbykommunene og Oslo vil bli enklere enn de mange parter som i dag driver plansamarbeidet. Området kan organiseres som en hovedstatsforvaltning med lovpålagt samarbeid om planlegging og infrastruktur. Det er også mulig å tenke seg et Stor-Oslo som inkluderer dagens

Oslo og regionene Lillestrøm, Asker/Bærum og Follo. Det ligger utenfor rammene til denne rapporten å diskutere styrke og svakhet i slike løsninger.

## **7. Oppsummering**

Vi har argumentert for at en videreutvikling av offentlig forvaltning bør ta hensyn til urbaniseringen som viktig vekstprosess. Det har vært sterk urbanisering over lang tid, og 2/3 av befolkningsveksten siden 1970 har kommet i de 10 største byregionene, 85 % i de 20 største. Utdanningsnivået er langt høyere i de største byene enn ellers, vi har fått 'smarte byer' drevet fram av vekst i kompetansearbeidsplasser.

Kommunereform må tilpasse forvaltningen til denne befolkningskonsentrasjonen på tvers av oppsplittede kommuner i samlede bo- og arbeidsmarkeder rundt storbyene. Reformen vil da kunne fremme økonomisk vekst og fornye ledelsen og innovasjonen av kommunale tjenester. Vi har vist hvordan nye storbykommuner kan utnytte og utvikle urbaniseringen med nye oppgaver og basert på mer selvstendig finansiering. Distriktskommunene kan i et slikt opplegg styrkes i en regionkommunemodell basert på dagens oppgaver og dette vil gi bedre forutsetninger for å håndtere utfordringer med kompetanse og aldrende befolkning. Det vil være krevende å sikre topp kvalitet i tjenestetilbud utover landet og utvikle koblinger fra distriktene og inn til storbyene slik at større deler av landet blir med i vekstprosessen.

## Referanser

- Advicia (2013), Landsdekkende næringspolitisk undersøkelse, utført for Storbygruppen.
- Agenda (2006), Kompetanseutfordringer i kommunene, strukturelle forhold og lokale opplevelser, Rapport R5472.
- Arauzo-Carod, J.-M., D. Liviano-Solis og M. Manjon-Antoin (2010), Empirical studies in industrial location: An assessment of their methods and results, *Journal of Regional Science* 50, 3, 685-711.
- Bacolod, M., B. Blum og W. Strange (2009), Skills in the City, *Journal of Urban Economics* 65, 136-153.
- Bartik, T. (2004), Local economic development policies, in R. Aronson og E. Schwartz (eds.), *Management Policies in Local Finance*, Washington DC: International City/County Management Association.
- Berg, E. og J. Rattsø (2005), Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel, SØF-rapport 02/05.
- Bhuller, M.S. (2009), Inndeling av Norge i arbeidsmarkedsregioner, SSB Notater 2009/24.
- Blom-Hansen, J. (2012), Local government in Denmark and the 2007 municipal reform, in Moisiso, A. (ed.), *Rethinking local government: Essays on municipal reform*, Government Institute for Economic Research, Helsinki, Publications 61.
- Bonesrønning, H. og J. Iversen (2010), Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008, SØF-rapport 01/10, NTNU.
- Bonesrønning, H., J. Iversen og I. Pettersen (2011), Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endring i ressursbruk, SØF-rapport 05/11, NTNU.
- Borge, L.-E., L. Håkonsen, K. Løyland og H.E. Stokke (2013), Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling, SØF-rapport 02/13.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (2012), Fiscal federalism: International experiences and the Nordic response, in Moisiso, A. (ed.), *Rethinking local government: Essays on municipal reform*, Government Institute for Economic Research, Helsinki, Publications 61.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (2014), Tax financing and tax equalization, incentives and distribution in the welfare state, inngår i bok under utgivelse etter konferanse i København høsten 2013.
- Brandzæg, B. og A. Aatveit (2013), Kommune- og fylkesgrenser, utfordringer i byområder, Telemarksforskning Rapport 312.

Carlsen, F. (2005), Migration plans, local fiscal variables, and local economic conditions, *Finanzarchiv* 6, 154-177.

Carlsen, F., K. Johansen og L. Stambøl (2013), Effects of regional labour markets on migration flows, by education, *Labour* 27, 1, 80-92.

Carlsen, F., J. Rattsø og H.E. Stokke (2014), Education, experience, and dynamic urban wage premium, mimeo, NTNU.

Combes P-P., G. Duranton og L. Gobillon (2008), Spatial wage disparities: Sorting matters! *Journal of Urban Economics* 63, 723-742.

Combes P-P., G. Duranton og L. Gobillon (2011), The identification of agglomeration economies, *Journal of Economic Geography* 11, 253-266.

D'Costa, S. og H. Overman (2013), The urban wage growth premium: Sorting or learning? SERC Discussion Paper 135, London School of Economics.

De la Roca, J. og D. Puga (2012), Learning by working in big cities, CEPR Discussion Paper No. DP9243.

Damwad (2013), Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner, utredning for NHO.

Ekspertutvalget (2014), Kriterier for god kommunestruktur, delrapport, Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Engbregtsen, Ø. og A. Gjerdåker (2012), Potensial for regionforstørring, TØI rapport 1208/2012.

Glaeser, E. og M. Resseger (2010), The complementarity between cities and skills, *Journal of Regional Science* 50, 1, 221-244.

Glaeser, E., G. Ponzetto og K. Tobio (2011), Cities, skills, and regional change, mimeo, Harvard University.

Gundersen, F. og D. Juvkam (2013), Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner, NIBR-rapport 2013:1.

Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002): Kostnadsbesparelser ved sammen-slåing av kommuner, Rapporter 2002/15, Statistisk sentralbyrå.

Martinez-Vazquez, J. og C. Sepulveda (2012), Towards a more general theory of revenue assignments, Working Paper 12-31, International Center for Public Policy, Georgia State University.

Menon (2014), Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester, MENON-publikasjon 11 2014.

Moisio, A. (ed.) (2012), *Rethinking local government: Essays on municipal reform*, Government Institute for Economic Research, Helsinki, Publications 61.

Nivi (2013), Skisse til kommunalreform basert på sterkere primærkommuner – regionkommunealternativet, NIVI-notat 2013:2.

NHO (2013a), NæringsNM 2013, Telemarksforskning.

NHO (2013b), KommuneNM 2013, Vista Analyse.

NOU 1992:15, Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 1997:8, Om finansiering av kommunene

NOU 1997:12, Grenser til besvær. Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 2011:3, Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.

OECD (2009), *How regions grow – trend and analysis*, OECD Paris.

Plansamarbeidet (2013), Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, drøftingsdokument.

Rattsø, J. og H.E. Stokke (2014a), Population divergence and income convergence, *Regional Studies*, under trykking.

Rattsø, J. og H.E. Stokke (2014b), Regional convergence of income and education, *Urban Studies*, under trykking.

Reve, T. og A. Sasson (2012), *Et kunnskapsbasert Norge*, Oslo: Universitetsforlaget.

Risan, L. og H. Zeiner (2012), Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner, NIBR-Rapport 2012:6.

Saga Corporate Advisors (2011), *Kompetansesituasjonen i kommunene: En litteratur-oversikt*, Oslo.

Shapiro, J. (2006), Smart cities – quality of life, productivity, and the growth effects of human capital, *Review of Economics and Statistics* 88, 324-335.

SSB (2002), Standard for kommuneklassifisering, NOS C616.

Utdanningsdirektoratet (2011), Små kommuner og skoleeierrollen, Temanotat 2011:1.

Vinsand, G. (2013), Strukturvandring med tilnærming til kommunereform, overheads, TBU-seminar om kommunestruktur, 11. desember 2013.

Winters J. (2011), Why are smart cities growing? Who moves and who stays, *Journal of Regional Science* 51, 2, 253-270.

Økonomi- og indenrigsministeriet, Danmark (2013), Evaluering af kommunalreformen, afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen, København Marts 2013.





## Appendiks

Appendiks tabell 1: Befolkningsutvikling i de 20 største byregionene, alle tall i 1000

Region	Folketall 2014	Endring folketall	
		1970-2014	2000-2014
Oslo	634	147	127
Bergen	418	125	70
Stavanger/Sandnes	274	128	55
Trondheim	243	76	41
Lillestrøm	206	92	41
Drammen	180	57	28
Asker/Bærum	177	72	26
Fredrikstad/Sarpsborg	144	30	18
Follo	124	66	22
Tønsberg/Horten	121	35	16
Kristiansand	117	44	18
Skien/Porsgrunn	112	17	7
Haugesund	107	29	13
Ålesund	94	22	11
Sandefjord/Larvik	91	23	9
Hamar	90	14	7
Tromsø	84	31	12
Bodø	81	14	5
Arendal	81	25	10
Gjøvik	70	6	3
20 byregioner	3 449	1 053	538
Norge	5 109	1 243	631

Kilde: SSB, Statistikkbanken

Appendiks tabell 2: Befolkningsutvikling i de 20 minste arbeidsmarkedsregionene

Region	Folketall 2014	Endring folketall	
		1970-2014	2000-2014
Andselv	14 991	-2 557	-695
Kragerø	14 756	168	-75
Vest-Telemark	14 191	-1 655	-579
Holmestrand	13 547	4 136	1 272
Midt-Gudbrandsdalen	13 451	-1 222	-576
Brønnøysund	13 165	-691	-311
Odda	12 419	-3 746	-1 058
Nord-Troms	11 190	-2 041	-369
Sunnalsøra	10 235	-1 620	-281
Kirkenes	10 090	-477	558
Rørvik	9 941	-961	7
Surnadal	9 581	-1 191	-617
Risør	9 388	673	-121
Oppdal	9 370	827	382
Frøya/Hitra	9 069	-1 561	916
Høyanger	8 619	-2 645	-1 019
Setesdal	8 281	1 154	149
Røros	7 607	-415	-177
Rjukan	5 957	-2 577	-603
Grong	5 254	-1 770	-460

Kilde: SSB, Statistikkbanken

## Publikasjonsliste SØF

02/14	Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform	Jørn Rattsø
01/14	Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
04/13	Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Knut Løyland Ole Henning Nyhus
03/13	Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch Trude Gunnes Marianne Haraldsvik
02/13	Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling	Lars Erik Borge Lars Håkonsen Knut Løyland Hildegunn Ekroll Stokke
01/13	Kommunal medfinansiering av sykehustjenester: Betydningen av helseforetak, avstand og private avtalespesialister	Lars Erik Borge Ole Henning Nyhus
05/12	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus
04/12	Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
03/12	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/12	Bedre måling av kvalitet i kommunene	Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim

01/12	Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond	Lars-Erik Borge
06/11	Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/11	Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
04/11	Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
03/11	Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/11	Effektivitet i kommunale tjenester	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo
01/11	Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
06/10	Regionale effekter av finanskrisen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/10	Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkeds-tilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm

02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm
07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo
05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm
03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skolerresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheims- regionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen

04/08	Ressurser og resultater i grunnpoplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analysen av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviserings- potensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnpoplæringen	Torberg Falch Per Tovmo
08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune- sektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviserings- potensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik

02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baseline rapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
02/05	Evaluerings av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik